



202

الأمم المتحدة في نصف قرن

● دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945

تأليف:

د. حسن نافعة

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت



سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978 بإشراف أحمد مشاري العدواني 1923 ـ 1990

202

الأمم المتحدة في نصف قرن

دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945

تأليف: د. حسن نافعة



أكتوبر 1995

المحتوى

المحتوى
المحتوى
المحتوى

المحتوى

المحتوى
المحتوى
المحتوى

مقدمه

يحتفل العالم في 24 أكتوبر من هذا العام (1995) بمرور نصف قرن على دخول ميثاق منظمة «الأمم المتحدة» حيز التنفيذ. وهي مناسبة مهمة تتيح فرصة لتأمل مسيرة هذه المنظمة وما آلت إليه في حاضرها وآفاق تطورها في المستقبل، خصوصا أن هذه المناسبة تتواكب مع دخول النظام الدولي مرحلة جديدة من مراحل تطوره بعد التحولات الهائلة التي طرأت عليه مؤخرا وأدت إلى سقوط وانهيار حلف وارسو ثم تفكك الاتحاد السوفييتي نفسه.

ولا جدال في أن هذه التحولات تثير تساؤلات كثيرة حول ما إذا كانت «الأمم المتحدة»، بوضعها الحالي وهياكلها وآلياتها التي نمت وترعرعت في أحضان الحرب الباردة، قادرة على القيام بالمهام والأعباء والوظائف التي تفرضها مقتضيات الانتقال إلى نظام دولي مختلف حتى وإن لم يكن جديدا تماما. فبانتهاء الحرب الباردة زالت عقبة كأداء كانت تحد من قدرة الأمم المتحدة على الانطلاق، مما ساعد على إطلاق العنان لآمال وطموحات وتوقعات ضخمة في نظام عالمي «جديد» تلعب فيه الأمم المتحدة دورا رئيسيا لفرض احترام القانون الدولي والشرعية الدولية على الجميع. لكن انهيار أحد قطبي النظام الدولي فتح الطريق في الوقت نفسه أمام إمكانية هيمنة القطب الآخر على هذا النظام وأثار، من ثم، مخاوف مشروعة من أن تتحول

«الأمم المتحدة» إلى مجرد أداة لإضفاء الشرعية على أهداف وسلوك القطب المنتصر. وبين هذه الطموحات والأحلام الجامحة، والتي بدت بالنسبة للكثيرين مجرد سراب زائف، من ناحية والمخاوف والمحاذير الهائلة، والتي بدت بالنسبة للكثيرين مبالغا فيها من ناحية أخرى، راحت الأمم المتحدة تبحث لنفسها عن طريق بدت فيه متخبطة وتائهة وسط جو من الجدل الذي اختلط فيه الذاتي بالموضوعي بنفس القدر الذي اختلطت فيه الحقائق المجردة بالأوهام والأساطير، بعد أن أصبحت هدفا للنيران المتقاطعة من كل الاتجاهات.

وليس القصد من هذا الكتاب دفع الاتهامات عن الأمم المتحدة أو توجيه المزيد منها إليها. ولكن الهدف هو مساعدة القارئ العربي على فهم هذه المنظمة العالمية فهما صحيحا وواعيا يعينه على إدراك طبيعة هذه المؤسسة وأسلوب عملها ومظاهر قوتها وضعفها وميادين نجاحاتها أو إخفاقاتها وأهم سلبياتها وإيجابياتها والمقترحات والأفكار الرامية إلى تطويرها أو إصلاحها.

لقد كتب عن الأمم المتحدة الكثير والكثير جدا حتى الآن. بل وتملك الأمم المتحدة نفسها جهازا إعلاميا ضخما لديه مكاتب وخبراء منتشرون في كل أنحاء العالم. ومع ذلك فإن تصور المواطن العادي عن الأمم المتحدة وطريقة إدراكه لها ما تزال مشوشة إلى حد كبير. وربما يعود السبب في ذلك إلى نوعية الكتابات المتاحة عن هذه المنظمة الدولية والتي لا تخرج في معظمها عن ثلاثة أنماط:

فهي إما كتابات أكاديمية خالصة لا تستهوي سوى شريحة محدودة من النخب المتخصصة، وعادة ما تتسم بالخشونة والجفاف أو الحذلقة أحيانا، ومن ثم لا يجد فيها القارئ العادي ما يثير انتباهه أو يشجعه على الاطلاع عليها. وإما كتابات صحفية تتسم بالانتقائية وتركز على القضايا الساخنة والمثيرة للجدل، وعلى الجوانب السلبية عادة، والتي كثيرا ما تكون موجهة ومعبرة عن انحيازات فكرية أو مصلحية. وإما كتابات دعائية أو تسجيلية تقوم بها الأجهزة المعنية داخل الأمم المتحدة نفسها أو المؤسسات الوطنية المرتبطة بها، وهي كتابات يغلب عليها الافتعال وتفتقر إلى المصداقية ولا تجيب عادة عن نوعية الأسئلة التي تثور في ذهن المواطن العادي ويتطلع

لإجابات موضوعية ونزيهة عنها.

ويطمح هذا الكتاب إلى أن يقدم شيئا جديدا ومختلفا للقارئ العربي يعينه ليس فقط على فهم الأمم المتحدة كمنظمة دولية و الإحاطة بأدق وأشمل التفاصيل المتعلقة بها وإنما أيضا إثارة اهتمامه بطبيعة المناخ الدولي الذي تعمل فيه وكيف تؤثر البيئة الدولية المحيطة بها على أدائها سلبا أو إيجابا.

واحتراما للتقاليد المتبعة في سلسلة «عالم المعرفة» فقد راعينا الالتزام الصارم بالمنهج العلمي ولكن دون الوقوع في فخ الأكاديمية، العقيمة أحيانا، وبذلنا كل ما في وسعنا لعرض وتحليل أهم وأحدث المعلومات المتوافرة عن الأمم المتحدة بطريقة تستجيب لكل ما يطمح إليه قارئ «عالم المعرفة» سواء كان تخصصا في حقل التنظيم والعلاقات الدولية أم غير متخصص.

وأخيرا لا أنسى أن أهدي هذا الكتاب إلى نادية: الزوجة والصديقة، وإلى أمل وأمين: أعز الأبناء والأحباب.

ونأمل أن نكون قد وفقنا إلى ما سعينا إليه. ونعتذر سلفا عن أي خطأ أو تقصير. فالكمال لله وحده. وبه نستعين.

د. حسن نافعة

القاهرة: 31 يوليو 1995

فصل تمهيدي

تجربة «عصبة الأمم»

مقدمة

على الرغم من التقدم الكبير الذي أحرزته محاولات التنظيم الدولي سواء على صعيد الفكر أو على صعيد الممارسة، فإنها لم تكن كافية للحيلولة دون اندلاع الحرب العالمية الأولى. لكن اندلاع هذه الحرب والتداعيات اللاحقة لها أظهرا حقيقتين كان لهما تأثيرات هائلة على تطور التنظيم الدولي بعدها.

الحقيقة الأولى: أن المجتمع الدولي قد وصل إلى درجة من تداخل المصالح وتشابكها بحيث أصبح من المتعذر تماما حصر نطاق الحرب، إذا ما اندلعت شرارتها، داخل حيز إقليمي أو جغرافي معين. وكانت الحرب العالمية الأولى أوضح شاهد على هذه الحقيقة، ففي 28 يونيو 1914 أطلق طالب صربي متطرف من مواطني البوسنة النار على ولي عهد النمسا في سراييفو فأرداه قتيلا. وما هي إلا أسابيع قليلة حتى بدأت حرب تختلف كلية عن كل الحروب السابقة حيث ظل نطاقها الجغرافي يتسع باستمرار حتى شمل العالم كله، كما ظل نطاقها الزمني يتمدد هو الآخر بحيث ظلت مشتعلة طوال أكثر من أربع سنوات. ففي 28 يوليو 1914 أعلنت

النمسا والمجر الحرب على صربيا . وما هي إلا أيام قليلة حتى أعلنت ألمانيا الحرب على روسيا (1 أغسطس) ثم على فرنسا (3 أغسطس). وفي اليوم التالي (4 أغسطس) أعلنت إنجلترا الحرب على ألمانيا وبعد ذلك بيومين (6 أغسطس) أعلنت النمسا والمجر الحرب على روسيا . وإذا كان الصراع قد دار أساسا في البداية بين معسكرين: معسكر دول الحلف Entente الذي يتشكل من كل من فرنسا وإنجلترا وروسيا القيصرية، ومعسكر دول وسط أوروبا الذي تشكل من كل من ألمانيا والنمسا-المجر ثم تركيا إلا أنه ما لبث أن امتد إلى كل دول العالم. فقد شاركت فيه اليابان ثم الصين. حتى الولايات المتحدة، التي كانت تنتهج سياسة العزلة التقليدية وتتبنى سياستها الخارجية انطلاقا من مبدأ مونرو الذي يحظر عليها الانغماس في شؤون القارة الأوروبية، ومقابل امتناع هذه الأخيرة عن التدخل في شؤون الأمريكتين، وجدت نفسها في وضع اضطرت معه لخوض الحرب إلى جانب الحلفاء اعتبارا من أبريل 1917 . وهكذا وجدت ثلاثون دولة نفسها مشتركة في حرب دارت معاركها البرية على قارات أوروبا وآسيا وأفريقيا والبحرية على اتساع المحيطات كلها .

الحقيقة الثانية: أن التقدم العلمي والفني الناجم عن الثورة الصناعية أثر تأثيرا هائلا في صناعة الأسلحة ووسائل نقلها بحيث أصبح من غير الممكن قصر نطاق الحروب على الجيوش المتحاربة وجها لوجه في ميادين القتال وإنما امتد التدمير ليشمل المدنيين ومراكز الحضارة والإشعاع في كل أرجاء العالم. وهكذا تزايد الوعي تدريجيا بأن الحرب قد أصبحت أقرب ما تكون إلى الانتحار الجماعي والتدمير الذاتي بصرف النظر عن الغالب أو المغلوب. ففي الحرب العالمية الأولى بلغ تعداد شعوب الدول التي أعلنت الحرب ضد بعضها البعض 5 ,1 بليون نسمة (ينتمون إلى 33 دولة كما سبقت الإشارة) قامت بتعبئة 70 مليون مقاتل. وبلغت خسائرها البشرية 10 ملايين قتيل و20 مليون جريح. كما بلغ حجم الخسائر المادية 208 بلايين دولار .

في هذا السياق لم يكن غريبا أن تعلو، على الصعيدين الرسمي والشعبي صيحة تطالب بأن «لا يتكرر هذا مرة أخرى» وظلت هذه الصيحة تتردد طوال سنوات الحرب وما إن انتهت الحرب حتى صدر العديد من الدراسات

التي احتوت على تصورات ورؤى مختلفة حول سبل تنظيم عالم ما بعد الحرب اتفقت جميعها على ضرورة وضع إطار مؤسسي دائم لتنظيم العلاقة بين الدول على النحو الذي يستحيل معه «تكرار ما حدث»، وإقامة سلام دائم تنعم به كل الشعوب. وهكذا انتهت الحرب العالمية بتأسيس أول منظمة سياسية عالمية دائمة في تاريخ البشرية. ولأن هذه المنظمة قامت بالطبع على أساس تعاقدي، مكتوب ومقنن في شكل معاهدة دولية، فإنه يمكن القول إن ميثاق العصبة شكل في الواقع أول محاولة لنقل العلاقات الدولية من حالة «الطبيعة» إلى حالة «المجتمع» بطريقة إرادية وعملية وفعلية وليست افتراضية أو مجردة. وسنعرض في هذا الفصل التمهيدي، باختصار، لمختلف الجوانب المتعلقة بهذه التجربة من خلال مباحث أربعة:

المبحث الأول: نخصصه لتحليل نشأة المنظمة وأهم ما ينطوي عليه ميثاق العصبة من أهداف ومبادئ وملامح تنظيمية عامة.

المبحث الثاني: ونخصصه لبحث قضية العضوية في العصبة ومدى تحقيقها لفكرة العالمية.

المبحث الثالث؟ ونخصصه لبحث طبيعة العلاقة بين العصبة والمنظمات الدولية الأخرى وكيف حاولت العصبة أن تصبح نواة لتنظيم عالمي شامل وليس مجرد منظمة دولية.

المبحث الرابع: ونخصصه لبحث منجزات العصبة ونستعرض ميادين نجاحاتها وإخفاقاتها، ونحلل أسباب انهيارها.

المبحث الأول

النشأة والملامح الأساسية

مثلما حدث أثناء الحروب ضد نابليون طرأ أيضا تطور كبير في أساليب التنظيم الدولي بفضل تعاون الحلفاء أثناء الحرب العالمية الأولى. فقد تطلب سير العمليات العسكرية أكثر من مجرد عقد لقاءات مستمرة على أعلى المستويات أو تنشيط القنوات الديبلوماسية بين الدول المتحالفة وأصبحت الحاجة إلى إقامة أطر مؤسسية دائمة لمتابعة كل الأمور وتحقيق أكبر قدر من الفاعلية و التنسيق بين جهود الحلفاء مسألة أساسية لكسب الحرب. وسرعان ما أصبح للدول المتحالفة مجلس أعلى للحرب له سكرتارية دائمة وتتبعه إدارات متخصصة في المسائل العسكرية (البحرية والبرية والأمور الخاصة بالنقل والعتاد والمؤن والدعاية.... الخ) وفي المسائل الاقتصادية (مجلس للتموين تتبعه لجان تنفيذية خاصة بالقمح والزيوت واللحوم والسكر..... الخ). أي أن الإطار المؤسسي للعلاقة بين الدول المتحالفة أثناء الحرب أصبح أقرب ما يكون إلى شكل المجلس الأعلى المختص بحشد وتعبئة وإدارة الموارد المشتركة للدول الأعضاء بغية تحقيق الهدف الأسمى وهو كسب الحرب.

وعلى الرغم من أن متطلبات التنظيم الدولي

في زمن السلم تختلف اختلافا كبيرا عنها في زمن الحرب، فإن الاحتكاك المباشر بين صناع القرار والديبلوماسيين والأجهزة الفنية المختلفة في كافة الميادين طوال فترة الحرب أدى إلى تعميق الإحساس المشترك بأهمية استمرار هذا التعاون وضرورته وولد خبرة كبيرة بطبيعة الصعوبات الرئيسية التي تعترض عملية تنظيم المجتمع الدولي وبأساليب حلها أو احتوائها أو التغلب عليها.

وقد تزامن مع هذا الإدراك النظري والخبرة العملية معا، على كافة المستويات الرسمية في الدول المتحالفة، حركة نخبوية قادتها العديد من الهيئات والمنظمات غير الحكومية في هذه الدول وركزت كل جهودها طوال سنوات الحرب على دراسة الوسائل والهياكل التنظيمية الدولية الكفيلة بتحقيق سلام عالمي دائم والحيلولة دون نشوب الحرب مرة أخرى(*). وكان من أهم هذه الهيئات أو المنظمات غير الحكومية في الولايات المتحدة تلك التي أطلقت على نفسها «عصبة دعم السلام» The League to Enforce Peace والتي أعلن عن قيامها في فيلادلفيا عام 1915 وكان وليم تافت، الرئيس الأمريكي الأسبق، أحد زعمائها البارزين. وفي فرنسا وإنجلترا أيضا قامت هيئات ومنظمات وتيارات ذات نزعة سلمية شحذت كل هممها وفكرها للتخطيط لمرحلة ما بعد الحرب.

وقد أدى التلاقي في الأهداف، على الصعيدين الشعبي والرسمي، إلى تشكيل العديد من اللجان التي ضمت خبرات متنوعة وعلى أعلى المستويات داخل و خارج وزارات الخارجية وفي الأوساط الأكاديمية لوضع رؤى وتصورات حول أسس التنظيم الدولي لمرحلة ما بعد الحرب. وأدى التفاعل بين اللجان الرسمية والشعبية إلى طرح مشروعات متعددة مثل: مشروع لورد فيليمور Phillimore، وهو قاض بريطاني وأستاذ للقانون الدولي، رأس لجنة شكلت لهذا الغرض من مؤرخين وديبلوماسيين ورجال قانون. وصدر عنها أول وثيقة مدعومة من الحكومة البريطانية. كما تشكلت في فرنسا

(*) إذا كان الحديث كله يدور هنا حول مؤسسات تنسيق المجهود الحربي بوصفها هي التي تطورت إلى «عصبة الأمم»، فمن المهم الإشارة إلى دور حركات السلام المناهضة للحرب في إنشاء هذه العصبة أثناء الحرب العالمية الأولى. وكان من أنشط أعضائها الفيلسوف البريطاني «برتراند رسل»»، وكان لها أنصار من كبار المثقفين والأدباء في بلاد أخرى. (هيئة التحرير).

لجنة وزارية برئاسة ليون بورجوا Leon Bourgeois وعبر تقريرها عن وجهة النظر الفرنسية الرسمية. وفي الولايات المتحدة تشكلت لجنة رسمية برئاسة الكولونيل هاوس House، أحد المستشارين المقربين من الرئيس ويلسون. وقبل بداية انعقاد مؤتمر الصلح بباريس نشر الجنرال يان كرستيان سمطس Smuts وهو رجل دولة بريطاني من جنوب إفريقيا وكان عضوا في وزارة الحرب البريطانية (1917-1918) مشروعه الخاص بإنشاء «عصبة أمم»، ثم مثل بريطانيا في لجنة صياغة ميثاق العصبة... الخ.

ودون التقليل من شأن ودور هذه الشخصيات واللجان والتيارات جميعها، فإنه من المؤكد أن عصبة الأمم ما كان من الممكن أن تظهر إلى حيز الوجود على الصورة التي انتهت إليها لولا الدور الحاسم الذي لعبه وودرو ويلسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في ذلك الوقت. فقد دفعت به أفكاره المثالية والليبرالية ونزعته السلمية نحو تبني آراء وتصورات العصبة الأمريكية لدعم السلام، والتي سبقت الإشارة إليها، وأصبح من أشد المؤيدين لها والمتحمسين لأطروحاتها بدليل أنه وافق على أن يلقي خطابا في أحد الاجتماعات التي نظمتها هذه الهيئة في مايو 1916، أي قبل عام تقريبا من دخول الولايات المتحدة الحرب إلى جانب الحلفاء. وكان ويلسون هو الذي دعا في خطابه الشهير أمام الكونجرس الأمريكي الذي ألقاه في يناير 1918إلى «إنشاء رابطة بين الأمم، من خلال معاهدة دولية خاصة بهدف تقديم ضمانات متبادلة تتعلق بالاستقلال السياسي وسلامة أراضي كافة الدول كبيرها وصغيرها على السواء» (النقطة الرابعة عشرة). وكان ويلسون هو الذي تولى، في مؤتمر الصلح الذي عقد في فرساي في نهاية الحرب العالمية الأولى، رئاسة اللجنة الخاصة التي شكلها المؤتمر لصياغة المشروع النهائي لميثاق العصبة. وعقدت هذه اللجنة اجتماعاتها المخصصة لهذا الغرض خلال الفترة من 16 يناير إلى 13 فبراير 1919. وكان ويلسون هو الذي أصر على أن يفرغ مؤتمر الصلح من صياغة ميثاق العصبة أولا وأن يصبح هذا الميثاق بعد ذلك جزءا لا يتجزأ من معاهدة فرساي عن طريق ديباجة فيها لتصبح هي ديباجة المعاهدة نفسها التي وقعت في 28 يونيو 1919. كما أصبحت العصبة هي الضامن لكافة الترتيبات التي نصت عليها معاهدات الصلح الأخرى وخاصة معاهدة سان جرمان الموقعة في 10 سبتمبر

1918 ومعاهدة مانيلا الموقعة في 22 نوفمبر 1919 ومعاهدة تريانون Trianon الموقعة في 4 يونيو 1920، و هي المعاهدات التي أحدثت تغييرات إقليمية واسعة النطاق وخاصة في أوروبا.

ومن المفارقات أن ويلسون علق أعمال اللجنة التي كان يرأسها في فرساي لصياغة ميثاق العصبة وسافر إلى الولايات المتحدة بعد أن علم بتزايد واتساع حجم المعارضة للمعاهدة من جانب الكونجرس والرأي العام الأمريكي. وعندما عاد

واستأنفت اللجنة أعمالها اقترح عليها إدخال عدة تعديلات وذلك للنص صراحة على عدم تعارض ميثاق العصبة مع مبدأ مونرو(*1)، والاعتراف بحق الدول الأعضاء في الانسحاب من العصبة، والتأكيد على أن القاعدة العامة للتصويت هي الإجماع (فيما عدا الحالات التي يتم النص فيها على غير ذلك سواء في ميثاق العصبة أو في اتفاقيات السلام) وأخيرا لضمان احترام مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية. وقد تمت الموافقة على كافة هذه التعديلات وعرض مشروع الميثاق والاتفاقيات الملحقة على الجلسة العامة لمؤتمر الصلح وتمت الموافقة عليها في 28 أبريل 1919 بالإجماع. ونظرا لأنه كان قد سبق أن تم الاتفاق على أن يشكل ميثاق العصبة ديباجة معاهدة الصلح الموقعة في فرساي فقد تعين الانتظار حتى تدخل هذه المعاهدة حيز التنفيذ ليبدأ الوجود الفعلي والقانوني لعصبة الأمم وهو ما تم في 10 يناير 1920 لكن التعديلات التي تم إدخالها خصيصا للتخفيف من حدة معارضة الرأي العام الأمريكي لم تكن كافية لإزالة المخاوف من انضمام الولايات المتحدة إلى العصبة. ولذلك رفض مجلس الشيوخ الأمريكي. والذي كانت تسيطر عليه أغلبية جمهورية في مواجهة رئيس ديمقراطي، التصديق

(*1) نسبة إلى جيمس مونرو الرئيس الخامس للولايات المتحدة الأمريكية الذي أعلن عام 1823 أن محاولة أي دولة أوروبية استعادة مستعمراتها في أمريكا اللاتينية-التي كانت قد ظفرت باستقلالها أخيرا-يعد تهديدا خطيرا لسلامة الولايات المتحدة، وقد عزز هذا المبدأ بتوقيع معاهدة بوينس أيرس عام 1936 التي اتفقت فيها الولايات المتحدة ودول أمريكا اللاتينية على تبادل المشاورات في حالة ظهور أي تهديد لسلامة أي منهما. وأكدته معاهدة «ريودي جانيرو» عام 1947 التي تعهدت فيها الدول المذكورة بتقديم مساعدات جماعية لأي دولة من الدول المشتركة في المعاهدة، إذا احتاجت إلى مثل هذه المساعدة، ومهما يكن من أمر فإن مبدأ مونرو باعتباره وسيلة لدفع أي تدخل غير أمريكي في إحدى دول أمريكا اللاتينية لا يزال ساريا حتى اليوم.

على ميثاق العصبة في ١٩ نوفمبر ١٩١٩ بأغلبية 55 ضد 39 صوتا. وعندما أعيد طرح الموضوع للتصويت مرة أخرى (وهو ما كان يتطلب أغلبية الثلثين) لم يصوت لصالح الميثاق سوى 49 عضوا بينما رفضه 35 عضوا آخرون، ومن ثم فلم تصبح الولايات المتحدة شريكا في عصبة الأمم وكان ذلك أحد أسباب ضعفها.

على أي حال، وبصرف النظر عن أوجه القصور في ميثاق العصبة والتي سنشير إليها بعد قليل، فقد مثل قيام العصبة ودخول ميثاقها حيز التنفيذ قفزة نوعية كبرى في مجال التنظيم الدولي لأنها كانت المرة الأولى في تاريخ البشرية التي يتم فيها إنشاء منظمة سياسية ذات طابع عالمي ومزودة بأجهزة دائمة. وقد ابتكرت العصبة نظاما متكاملا لتحقيق السلم ومحاولة الحيلولة دون اندلاع الحروب يقوم على ثلاث آليات.

الأولى: آلية للأمن الجماعي: تنطلق من فكرة أن أي عدوان أو تهديد به ضد أي دولة عضو، بالمخالفة للأحكام الواردة في ميثاق العصبة والتي تلزم الدول الأعضاء باحترام القانون واتباع نظام معين لتسوية المنازعات فيما بينها بالطرق السلمية، يعتبر عدوانا على كل الدول الأعضاء ومن ثم تقع عليهم جميعا مسؤولية التضامن لردع هذا العدوان، فقد نصت المادة العاشرة من الميثاق على التزام كل دولة عضو في العصبة باحترام وضمان سلامة أقاليم الدول الأخرى الأعضاء واستقلالها السياسي ضد أي اعتداء خارجي. وخولت مجلس العصبة صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لمساعدة الدولة أو الدول المعتدى عليها ومعاقبة الدولة أو الدول المعتدية. كما نصت المادة السادسة عشرة على تخويل المجلس صلاحية فرض العقوبات المختلفة على الدولة أو الدول المعتدية، وهذه العقوبات تتراوح بين العقوبات الاقتصادية (حظر التعامل التجاري أو المالي) والعقوبات السياسية (الطرد من العصبة أو قطع العلاقات الديبلوماسية معها) والعقوبات العسكرية (إذ يقترح المجلس على الدول الأعضاء ما يتعين عليها تقديمه من قوات بحرية وجوية وبرية لإجبار الدولة الخارجة عن القانون على الالتزام بالشرعية).

ويعد هذا التطوير في أسلوب العمل نقلة نوعية في مجال التنظيم الدولي بالمقارنة بآلية «توازن القوى» التي اعتمدت عليها الدول من قبل كوسيلة لتحقيق أمنها.

الثانية: آلية للتسوية السلمية للمنازعات: فقد ألزم ميثاق العصبة الدول الأعضاء بتسوية خلافاتها بالطرق السلمية وذلك باللجوء إلى التحكيم أو القضاء الدولي أو بالعرض على مجلس العصبة أو على جمعيتها العامة، إذا ما فشلت الوسائل التقليدية السلمية كالتفاوض أو الوساطة.. الخ. صحيح أن ميثاق العصبة لم يحرم اللجوء إلى الحرب تحريما واضحا وصريحا ولكنه حظر اللجوء إليها قبل استنفاد هذه الوسائل السلمية وقبل مرور فترة زمنية لا تقل عن ثلاثة أشهر على أمل تهدئة النزاع تمهيدا لحله. وقد أسهم ميثاق العصبة في تحسين وسائل التسوية السلمية المتاحة بإنشاء محكمة العدل الدولية الدائمة التي أصبحت، لأول مرة في تاريخ البشرية، بمثابة جهاز قضائي دولي دائم مكون من قضاة تختارهم جمعية العصبة ومجلسها وغير قابلين للعزل.

الثالثة: آلية نزع السلاح: حيث طالبت المادة الثامنة من ميثاق العصبة الدول الأعضاء بتخفيض مستوى تسليحها إلى الحد الذي يتفق مع متطلبات أمنها الداخلي فقط ومع التزاماتها الدولية التي قد تقتضي منها المشاركة في عمل عسكري ضد دولة معتدية إذا ما طلب منها المجلس ذلك. وعلى هذا الأساس شكلت لجنة عسكرية دائمة تابعة لمجلس العصبة لاقتراح التخفيضات اللازمة على التسلح وعلى حجم القوات البرية أو البحرية أو الجوية المصرح بها لكل دولة وعرض مقترحاتها على المجلس لإقرارها فإذا ما أقرت يحظر على الدول الأعضاء تجاوز حصصها التسليحية أو قدراتها العسكرية المقررة إلا بأذن من المجلس.

وقد استطاعت «عصبة الأمم» أن تتغلب على إحدى المعضلات الرئيسية التي وقفت على الدوام عقبة كأداء في طريق تنظيم مجتمع الدول، والمتمثلة في كيفية التوفيق بين مبدأ المساواة السيادية، أي القانونية، بين الدول وعدم المساواة الفعلية بينها. فلكي تصبح للمنظمة الدولية فاعلية وحضور وتتوافر لها الإمكانيات اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة منها، تعين عليها أن تضمن تأييد وحماس الدول الكبرى والتي تستطيع وحدها تزويد المنظمة بما تحتاجه من موارد، وهو ما قد يتطلب منحها مزايا خاصة في صنع القرار وعلى نحو قد يخل بمبدأ المساواة. وقد عثر ميثاق العصبة على حل، نظري على الأقل ولكنه عبقري بالفعل، لتجاوز هذه المعضلة حين نص على

إنشاء فرعين أحدهما عام تمثل فيه كافة الدول الأعضاء على قدم المساواة وفقا لقاعدة «صوت واحد لكل دولة»، وهو الجمعية العامة، والآخر محدود العضوية تشغل فيه الدول الكبرى وحدها مقاعد دائمة ويتم شغل بقية المقاعد فيه بالتناوب عن طريق الانتخاب لتمثيل الدول الصغرى والمتوسطة. وهكذا استطاع ميثاق العصبة أن يستفيد من تجربة «الوفاق الأوروبي» حين أظهر تحالف القوى الكبرى فاعلية لا يمكن إنكارها في العديد من القضايا المتعلقة بالسلم والآمن الدوليين وأيضا من تجربة «المؤتمرات الديبلوماسية» الكبرى التي شاركت فيها الدول الكبرى والمتوسطة والصغرى على السواء وأظهرت فائدة كبيرة في بلورة قواعد القانون الدولي وآليات التسوية الأكثر قبولا. بعبارة أخرى فقد تمثل الحل في أن يتكون الهيكل التنظيمي للمنظمة من جهازين أحدهما أشبه بالبرلمان، حيث تستطيع جميع الدول أن تعبر عن نفسها، والآخر أشبه بالجهاز التنفيذي القادر على اتخاذ القرارات الحاسمة وفرض الحلول العملية.

وبالطبع فإن هذا الحل لم يخل من مشاكل إذ توقفت فاعليته على مدى تحقيقه للتوازن بين الصلاحيات والسلطات الممنوحة لكل من هذين الجهازين وطبيعة العلاقة والرقابة المتبادلة بينهما. وقد اكتنف الغموض المتعمد هذه المسألة حيث لم تكن صلاحيات واختصاصات كل من الجهازين واضحة على نحو قاطع. ولكن يمكن القول عموما إن الجمعية قد انفردت من خلال الممارسة ببعض الصلاحيات ومنها: قبول الأعضاء الجدد، انتخاب الأعضاء غير الدائمين في المجلس وتحديد القواعد المتعلقة بنظام الانتخاب ومدة العضوية، اعتماد البرنامج والميزانية، وإعداد الخطط الخاصة بمراجعة المعاهدات، وأي موضوعات أخرى تحال إليها من جانب المجلس. أما المجلس فقد انفرد بالنظر في حل المنازعات، وإعداد الخطط الخاصة بنزع السلاح، و الإشراف على نظام الانتداب، وتوقيع العقوبات على الدول الأعضاء، والأمور المتعلقة بنقل المقر.... الخ. كما كانت هناك منطقة صلاحيات مشتركة حيث صرح لكل منهما بالنظر في أي مسألة تدخل في اختصاص العصبة أو تؤثر على السلم وبحق طلب الفتوى من محكمة العدل الدولية. كما كانت هناك ثلاثة أمور تتطلب قرارا مشتركا وهي: تعيين الأمين العام وانتخاب قضاة المحكمة الدائمة للعدل الدولي والتعديلات الخاصة بعدد

المقاعد الدائمة أو غير الدائمة في المجلس.

ومن الجدير بالذكر أن ميثاق العصبة كان حريصا على ترجيح كفة الدول دائمة العضوية على حساب الدول غير الدائمة حيث نص على أن يتشكل المجلس من تسعة مقاعد تشغل الدول الكبرى-وهي: الولايات المتحدة، وبريطانيا، وفرنسا، وإيطاليا واليابان-خمسة مقاعد منها، ويتم شغل الأربعة الباقية بالانتخاب من جانب الجمعية العامة. لكن ذلك لم يتحقق على الإطلاق بسبب عدم انضمام الولايات المتحدة أصلا للعصبة وحركة الانسحابات المتتالية وتغيير عدد المقاعد في المجلس مما أخل بالتوازن المنشود وعرض هيبة المجلس للتآكل كما سنشير فيما بعد.

وأخيرا فقد تعين على ميثاق العصبة إيجاد حل دولي لمشكلة المستعمرات التي استقطعت من الدول التي هزمت في الحرب العالمية الأولى. وأسفرت المساومات حول هذه المسألة إلى ابتداع نظام للانتداب بحيث يوكل أمر هذه المستعمرات إلى دولة أو أكثر لإدارة شؤونها تحت إشراف مجلس العصبة. واعتبر الكثيرون أن هذا النظام يعد خيانة لكل الشعارات والوعود التي أطلقت أثناء الحرب حول حق الشعوب في تقرير مصيرها.

وقد استقر الرأي على أن تصبح جينيف مقرا لعصبة الأمم. وأن يتولى البريطاني سير اريك دراموند Drummond رئاسة اللجنة التحضيرية وتم تعيينه سكرتيرا عاما للمنظمة وهو المنصب الذي شغله حتى عام 1932 ثم خلفه نائبه الفرنسي جوزيف أفينول Avenol الذي ترأس السكرتارية من 1933 إلى أن استقال في عام 1940 بعد أن انهارت المنظمة فعليا بسبب اندلاع الحرب العالمية الثانية واختير الأيرلندي شون ليستر Sean lester لتسيير الأمور العملية الخاصة بالمنظمة إلى أن تمت تصفيتها نهائيا عام 1946 بعد قيام الأمم المتحدة التي ورثتها قانونا وحلت محلها.

المبحث الثانى

عالمية العصبة

تعتبر الأمور الخاصة بتنظيم العضوية في عصبة الأمم في مقدمة المسائل الدالة على حقيقة التقدم الذي طرأ على عملية التنظيم الدولي مقارنة بالوضع السائد قبل الحرب العالمية الأولى. فلم تكن المنظمة مجرد تحالف بين الدول المنتصرة في الحرب ومقصورة عليهم وإنما تطلعت لأن تصبح منظمة عالمية بحق تستطيع كافة الدول التي تتوافر فيها شروط موضوعية معينة أن تنضم إليها. صحيح أن ميثاق العصبة حرم على الدول المهزومة في البداية الالتحاق بالعصبة. لكن هذا الاستبعاد كان مؤقتا حيث اعتبرت العضوية ميزة لا يصح أن يتمتع بها سوى الدول القادرة على الوفاء بالتزاماتها واحترام كلمتها ومستعدة للاستجابة لما يطلب منها وتحمل ما تفرضها عليها العصبة من أعباء. وحيث إن الدول المهزومة اعتبرت مسؤولة عن إشعال فتيل الحرب ولا تحترم كلمتها والمواثيق التي توقع عليها فقد استبعدت مؤقتا من عضوية العصبة وكان عليها الانتظار إلى أن تتغير أوضاعها وتثبت العكس.

وسوف نحاول في هذا المبحث استعراض الأحكام الخاصة بالعضوية، سواء من حيث اكتسابها أو فقدانها، وتتبع الممارسات المتعلقة بها طوال فترة

وجود العصبة لكي يتضح لنا إلى أي مدى نجحت العصبة في تحقيق فكرة العالمية. ويلاحظ أن ميثاق العصبة قد ميز بين الأعضاء المؤسسين، من ناحية، وبين الأعضاء المنضمين، من ناحية أخرى، كما صنف، في الوقت نفسه، الأعضاء المؤسسين إلى فئتين متميزتين. وأباح حرية الانسحاب من المنظمة وخول المجلس صلاحية توقيع عقوبة الطرد.

أولا: اكتساب العضوية

1- الأعضاء المؤسسون:

وقد ميز ميثاق العصبة بين فئتين منهما:

أ- الدول الحليفة والمنتصرة في الحرب العالمية الأولى وهي الدول التي دعيت إلى مؤتمر فرساي وشاركت فيه ووقعت على معاهدة الصلح الصادرة عنه. وكان عددها 32 دولة هي: الولايات المتحدة، بلجيكا، بوليفيا، البرازيل، المملكة المتحدة، كندا، أستراليا، جنوب أفريقيا، نيوزيلنده، الهند، الصين، كوبا، الأكوادور، فرنسا، اليونان، جواتيمالا، هاييتي، الحجاز (حاليا المملكة العربية السعودية)، هندوراس، إيطاليا، اليابان، ليبريا، نيكاراجوا، بنما، بيرو، بولندة، البرتغال، رومانيا، مملكة الصرب والكروات والسلوفيين (يوغوسلافيا السابقة) سيام (حاليا: تايلاند)، تشيكوسلوفاكيا (التي انقسمت الآن إلى دولتين)، أورجواي.

ب- الدول المحايدة التي دعيت للانضمام دون شروط وعددها 13 دولة. وحددها الملحق المرفق بالمعاهدة بالاسم وهي: الأرجنتين، شيلي، كولومبيا، الدانمارك، السلفادور، هولنده، النرويج، باراجواي، فارس (حاليا: إيران)، إسبانيا، السويد، سويسرا، فنزويلا.

ويلاحظ على هاتين القائمتين ما يلي:

1- أن ثلاثا من الدول الموقعة على معاهدة فرساي لم تصدق عليها، ومن ثم لم تصبح أعضاء في العصبة طوال فترة وجودها. وهذه الدول هي: الولايات المتحدة، والأكوادور، والحجاز (السعودية).

2- أن إحدى الدول المحايدة في الحرب، وهي المكسيك، لم تدرج ضمن الدول المدعوة للانضمام إلى العصبة دون شروط بناء على رغبة الولايات المتحدة وطلبها. ولذلك لم تلحق المكسيك بالعصبة إلا في مرحلة متأخرة

(19 سبتمبر 1931) بعد أن دعيت بالإجماع من جانب أعضاء الجمعية للالتحاق بها.

3- أن بريطانيا كانت تتمتع في الواقع بسبعة أصوات في الجمعية العامة عند نشأة العصبة بسبب وجود ست مستعمرات تابعة لها (دومنيون) من بينها الهند، كأعضاء مؤسسين في العصبة.

2- الأعضاء المنضمون:

وقد أجاز ميثاق العصبة لكل دولة مستقلة أو دومنيون أو مستعمرة تتمتع بالحكم الذاتي حق الانضمام للعصبة إذا ما توافرت فيها شروط موضوعية معينة وهي: قبول ميثاق العصبة، وتقديم الضمانات الكافية بقدرتها على الوفاء بكل ما قد يفرضه عليها الميثاق من التزامات مادية أو معنوية. وشروط إجرائية أهمها أن تتقدم بطلب للالتحاق وأن يوافق عليه ثلثا أعضاء الجمعية. وتشير الممارسات إلى أن اللجنة السادسة في الجمعية العامة للعصبة (وهي اللجنة المختصة بفحص طلبات الالتحاق) فرضت رقابة حقيقية على مسألة الانضمام للعصبة واشترطت أحيانا شروطا خاصة. فاشترطت على أثيوبيا مثلا عام 1923 أن تلتزم بإلغاء تجارة الرقيق وتحريم العبودية، واشترطت على ألمانيا تقديم ضمانات خاصة بحماية الأقليات، ورفضت قبول إمارات موناكو وليشتنشتين بسبب صغر حجميهما ...... وهكذا.

وقد تم التحاق العديد من الدول، بما فيها الدول المهزومة في الحرب، تباعا بعد أن وافقت الأغلبية المنصوص عليها في الميثاق على انضمامها مقرة بذلك توافر الشروط الموضوعية التي تؤهلها للالتحاق. وبلغ عدد الدول التي انضمت إلى العصبة وفقا لهذه الطريقة إحدى وعشرين دولة.

ثانيا: فقدان العضوية:

تفقد الدولة عضويتها في عصبة الأمم إما طوعا بالانسحاب وإما كرها إذا وقعت عليها عقوبة الطرد. وقد أجاز ميثاق العصبة للدول الأعضاء الانسحاب منها دون تقديم الأسباب أو منح أجهزة العصبة حق إيقاف العضوية أو التحفظ عليها. ولكنه اشترط فقط أن تقوم الدولة الراغبة في الانسحاب بإعلان العصبة بعزمها على ذلك قبل أن يصبح هذا الانسحاب

ساريا بسنتين يتعين عليها أن توفي خلالهما بالتزاماتها القانونية والمالية تجاه العصبة.

وقد بلغت حالات الانسحاب من العصبة خلال الفترة من (1920- 1939) 16 حالة أهمها: البرازيل (12 يونيو 1926)، اليابان (27 مارس 1933)، ألمانيا (19 أكتوبر 1933-وكانت قد قبلت بالعصبة عام 1926) والمجر (13 أبريل 1939) وإسبانيا (8 مايو 1939) كما حدثت أكبر موجة للانسحابات عام 1936 حين انسحبت ثماني دول أمريكية جنوبية هي باراجواي وجواتيمالا وهندوراس، ونيكاراجوا وسلفادور وشيلي وفنزويلا وبيرو.

أما عقوبة الطرد فلم توقع إلا على دولة واحدة وهي الاتحاد السوفييتي عام 1939 بسبب اعتدائه على فنلندا. وكان الاتحاد السوفييتي قد التحق بالعصبة عام 1934.

وتشير الإحصاءات الخاصة بالعضوية في عصبة الأمم إلى أن مجموع الدول التي أصبحت أعضاء في العصبة (ولو لبعض الوقت) وصل إلى 63 دولة ولكن عدد الدول الأعضاء في العصبة لم يزد في أي وقت على 58 دولة (عام 1937). وكان عدد الدول الأعضاء في العصبة 42 دولة عام 1920، ووصل إلى ذروته عام 1937(58 دولة)، وعاد إلى الانخفاض بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية (43 دولة عام1940) ثم هبط إلى 10 دول فقط عام 1943.

فإذا ما ألقينا نظرة على مسألة العضوية من منظور مدى تمكن العصبة من تحقيق هدفها في الوصول إلى العالمية فسوف نجد أن هذا الهدف كان صعب المنال جدا للأسباب التالية:

أولا: وجود دولتين كبيرتين خارج العصبة منذ البداية وهما الولايات المتحدة، بسبب رفض الكونجرس الأمريكي التصديق على ميثاق العصبة، والاتحاد السوفييتي، بسبب العزلة الدولية التي فرضت على ثورته البلشفية أو فرضتها الثورة على نفسها بعد ذلك. ولم يغير التحاق الاتحاد السوفييتي بالعصبة عام 1934 من هذا الوضع شيئا، حيث كانت بوادر أزمة هذه المنظمة وعلامات تصدعها قد بدأت تلوح بالفعل، خصوصا أنه لم يلبث أن طرد منها بعد أقل من خمس سنوات. ثانيا: أدت حركة الانسحابات الكثيفة من العصبة وخصوصا انسحاب اليابان عام 1933 ثم مجموعة كبيرة من دول

أمريكا الجنوبية إلى تحول العصبة تدريجيا إلى منظمة ذات طابع أوروبي أكثر منها منظمة عالمية.

ثالثا: كانت معظم الدول في قارتي آسيا وأفريقيا واقعة تحت الاستعمار المباشر ولم تتح لها فرصة الانضمام إلى العصبة. وعلى سبيل المثال فلم تكن أفريقيا كلها ممثلة في العصبة على الإطلاق عند قيامها ولم تنضم إليها لاحقا سوى دولتين أفريقيتين فقط هما الحبشة (أثيوبيا) عام 1928، ثم مصر عام 1937.

ومن الجدير بالذكر أن عصبة الأمم ا تلعب دورا يذكر في مجال مكافحة الاستعمار بل على العكس كرسته سواء من خلال نظام الانتداب (الذي ابتدعته وأشرفت عليه) أو بسبب تجاهلها تماما لأوضاع المستعمرات الأخرى التي لم تكن تابعة للدول المهزومة في الحرب العالمية الأولى.

وفيما يتعلق بنظام الانتداب، فقد طبق على الأقاليم التي كانت تابعة للدول التي هزمت في الحرب العالمية الأولى، أي الأقاليم التي كانت خاضعة للسيادة العثمانية في منطقة الشرق الأوسط أو المستعمرات الألمانية في وسط وجنوب غرب أفريقيا وبعض جزر المحيط الهادي. وقد قسمت هذه الأقاليم إلى فئات ثلاث حسب قدرة هذه الشعوب على حكم نفسها وتسيير شؤونها بنفسها. فطبق نظام الانتداب فئة «أ» على الأقاليم التي كانت خاضعة للإمبراطورية العثمانية واعترف الحلفاء لها بالحق في الاستقلال حيث كانت مؤسساتها المحلية قد وصلت إلى درجة من التقدم تؤهلها للحكم الذاتي وتسمح لها بالاستقلال خلال فترة وجيزة من الزمن يتعين أن تسترشد خلالها في إدارة شؤونها بنصائح الدول المنتدبة إلى أن تصبح قادرة على إدارة كافة شؤونها بنفسها. وشملت هذه الأقاليم كلا من سوريا ولبنان، ووضعتا تحت الانتداب الفرنسي، والعراق وفلسطين وإمارة شرق الأردن، ووضعت تحت الانتداب البريطاني. أما الانتداب فئة «ب» فقد طبق على المستعمرات الألمانية في أواسط أفريقيا والتي اعتبرت أقل تقدما. ولم يعترف لهذه الأقاليم بحقها في الاستقلال أو الحكم الذاتي. وتعين على الدول المنتدبة إدارتها بما يكفل مصالح شعوبها وتحت إشراف ورقابة من جانب مجلس العصبة. وخضعت له كل من الكاميرون وتوجو (ووضعتا تحت الانتداب المشترك البريطاني والفرنسي)، وتنجانيقا (ووضعت تحت الانتداب

البريطاني) وإقليم رواندا أوروندي (ووضع تحت الانتداب البلجيكي). أما الانتداب فئة «جـ» فقد منح الدولة المنتدبة على الأقاليم التي خضعت لها الحق في أن تديرها كجزء من إقليمها مع تعهدها بضمان مصالح السكان وكان أقرب ما يكون إلى التنازل للدولة المنتدبة عن هذه الأقاليم. وقد طبق نظام الانتداب فئة «جـ» على كل من إقليم جنوب غرب أفريقيا (ووضع تحت انتداب جنوب أفريقيا) و جزر كارولين ومارشال وماريان الواقعة في المحيط الهادي (ووضعت تحت انتداب اليابان)، وجزيرة نورو (ووضعت تحت انتداب أستراليا) وساموا الغربية (ووضعت تحت انتداب نيوزيلندا).

وقد نظمت المادة 22 من ميثاق العصبة القواعد الواجبة التطبيق بالنسبة لنظام الانتداب ومسؤولية كل من العصبة والدول المنتدبة تجاهها. وقد تعين على الدول المنتدبة أن ترسل تقارير سنوية إلى اللجان المختصة في العصبة تتعلق بإدارتها لهذه الأقاليم. ولكن سيطرة الدول الاستعمارية على العصبة حالت دون تمكين العصبة من أن تلعب دورا يذكر لتسهل حصول الأقاليم التي خضعت للانتداب على الاستقلال أو الحكم الذاتي، بما في ذلك الأقاليم التي خضعت لنظام الانتداب فئة «أ» أو التي اعترف لها صراحة بهذا الحق. وبالتالي حال استمرار الظاهرة الاستعمارية دون تمكين العصبة من تحقيق هدفها نحو العالمية.

المبحث الثالث

العصبة كنواة للتنظيم العالمي الشامل

لا جدال في أن الاهتمام الرئيسي للعصبة تمحور حول القضايا المتصلة بالسلم والأمن الدوليين مباشرة. ومع ذلك فإن هذا الميثاق لم يهمل تماما المسائل الاقتصادية والاجتماعية، فقد أشار ميثاق العصبة إلى مشكلات اقتصادية واجتماعية محددة منها: أهمية توفير معاملة عادلة للشعوب التي لا تتمتع بحكم ذاتي، والرقابة على تجارة النساء والأطفال، ولفت النظر إلى خطورة تجارة المخدرات، وتجارة السلاح وطالب بحرية الاتصالات والنقل والترانزيت وبضرورة وضع القواعد الكفيلة بتوفير معاملة عادلة في مجال التجارة الدولية بالنسبة لجميع الدول، كما لفت الانتباه إلى المسائل المتعلقة بالصحة العامة والطب الوقائي والجهود الرامية إلى مكافحة انتشار الأوبئة والأمراض. كما أشاد ميثاق العصبة بالجهود التطوعية للصليب الأحمر وطالب بالعمل على تشجيعها.

لكن ميثاق العصبة لم ينص على آليات معينة توضح كيفية تحقيق التعاون الدولي في هذه الميادين، وفضل، فيما يبدو، ترك موضوع هذه

الآليات كي يتبلور تلقائيا من خلال الممارسة. ولذلك يمكن القول إن التصور العام لدور عصبة الأمم في المسائل الاقتصادية والاجتماعية، من وجهة نظر مؤسسيها، كان ينطلق من فكرة أن هذا الدور يجب أن يسند أساسا إلى وكالات أو هيئات أو منظمات دولية مستقلة ومتخصصة، على أن يقتصر دور العصبة على التنسيق والتوجيه والرقابة. وقد أشارت المادة 24 من ميثاق العصبة إلى إمكانية وأهمية وضع المكاتب ذات الصفة الدولية التي كانت موجودة قبل قيام العصبة (الاتحادات الإدارية) أو تلك التي يمكن أن تقوم في المستقبل تحت إدارة العصبة أو إشرافها المباشر.

وعلى الرغم من أن علاقة العصبة، سواء بالاتحادات الإدارية السابقة على نشأة العصبة أو بالمنظمات المتخصصة التي تزامنت معها (منظمة العمل الدولية) أو بالمنظمات التي ساهمت هي في إنشائها فيما بعد، اختلفت من حالة إلى أخرى وتراوحت بين المركزية الشديدة إلى حد الهيمنة وبين اللامركزية التي تصل إلى حد الارتباط الشكلي. فإن الطرح الدائم لهذه القضية وانشغال العصبة بها جعل عصبة الأمم تتطور لتأخذ شكل المنظومة الدولية ولا تقتصر على كونها مجرد منظمة دولية تتعامل مع قضايا السلم والأمن الدوليين مثلما تتعامل المنظمات الأخرى مع القضايا ذات الطابع الفني أو المتخصص. بعبارة أخرى وضعت تجربة عصبة الأمم البذور الأولى لصيغة علاقة مع المنظمات العالمية الأخرى تجعل منها نواة للتنظيم العالمي الشامل ومركزا للتفاعلات التنظيمية الدولية على كافة المستويات وفي كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية. وهي الصيغة التي ستتبلور بصورة أكثر تحديدا ودقة في إطار الأمم المتحدة كما سنوضح فيما بعد. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الموضوعات المعروضة على جدول أعمال الجمعية العامة لعصبة الأمم كانت تناقش من خلال ست لجان هي:

1- اللجنة القانونية.

2- لجنة المنظمات التكنولوجية والفكرية.

3- لجنة خفض التسلح.

4- لجنة الميزانية.

5- اللجنة الاجتماعية.

6- اللجنة السياسية.

وهو ما يقطع بأن المسائل الأخرى غير السياسية وقضية العلاقة مع المنظمات التكنولوجية والفكرية قد حظيت باهتمام أساسي من جانب الجمعية.

وكان مؤتمر الصلح المنشئ لعصبة الأمم نفسها قد اهتم اهتماما بالغا ومباشرا بقضايا العمل والعمال في مناخ من الاقتناع الكامل بأن هذه القضايا لم تعد مسائل داخلية بحتة وأن حلها يتطلب تعاونا دوليا ومنظما على أعلى المستويات. وقد ساعد على توفير هذا الاقتناع عاملان: الأول: قوة التنظيمات النقابية العمالية على المستوى الدولي والعالمي في ذلك الوقت وتأثيرها المهم على أوساط صناعة القرار السياسي في معظم الدول الصناعية المتقدمة. والثاني: هو نجاح الثورة البلشفية في روسيا عام 1917 و كانت تطرح فكرا ثوريا مستمدا من الماركسية يعتمد على تعبئة وحشد الطبقة العاملة الصناعية ودفعها للاستيلاء على السلطة. ونتج عن هذا الاهتمام تخصيص الجزء الثالث عشر من معاهدة فرساي لمعالجة قضايا العمل والعمال على الصعيد الدولي وهو الذي وضع حجر الأساس لقيام منظمة العمل الدولية. كما نصت المادة 13 من ميثاق العصبة نفسه على ضرورة إنشاء منظمة دولية أو أكثر «لتأمين ظروف عمل عادلة وإنسانية للرجال والنساء والأطفال». وقد شكل قيام هذه المنظمة في حد ذاته نقلة نوعية مهمة أخرى في مجال التنظيم الدولي، ليس فقط لأن قضايا من قبيل عدد ساعات العمل والضمان الاجتماعي وعمل الصبية والمرأة.. الخ أصبحت محل اهتمام دولي ولكن أيضا وعلى وجه الخصوص لأن هذه المنظمة بلورت صيغة مبتكرة لصنع القرارات. فمنظمة العمل الدولية هي منظمة حكومية تقتصر العضوية فيها على الدول، ومع ذلك فإنه يشترط على وفود الدول المشاركة في أعمال المنظمة، على اختلاف فروعها ومستوياتها، أن تضم ممثلين عن العمال وعن أرباب الأعمال إلى جانب ممثلي الحكومات.

وتعتبر الصيغة التي ربطت بين منظمة العمل الدولية وبين العصبة صيغة فريدة. فهذه المنظمة تشكل كيانا قانونيا مستقلا بحكم أن لها معاهدة مستقلة منشئة لها ومن ثم فلها أجهزتها وهياكلها التنظيمية المستقلة. ولكنها ترتبط في الوقت نفسه ارتباطا عضويا بالعصبة من زاويتين: الأولى:

أن جمعية العصبة هي التي تقر ميزانيتها والثانية: أن الأعضاء في العصبة هم بحكم القانون، أعضاء في المنظمة.

من ناحية أخرى فقد ساهمت عصبة الأمم في إنشاء العديد من المنظمات الدولية أو الهيئات والمكاتب المتخصصة منها: المنظمة الاقتصادية والمالية، المنظمة الدولية للصحة العامة، منظمة الاتصالات والترانزيت، مكتب التعاون الفكري، لجنة الأفيون، مكتب نانسن Nansen للاجئين... الخ. وفي نهاية ميثاق العصبة كان هناك حوالي 20 منظمة متخصصة أو فرعا ثانويا تدور في فلك العصبة. وقد وضعت معظم هذه المكاتب والمنظمات تحت الإشراف المباشر للعصبة. وازدهر عملها بالتدريج واتضحت أهميتها القصوى وظهر حماس الدول الكبير للمشاركة في أنشطتها، وهو ما كان يبدو متناقضا إلى حد كبير مع الاتجاه الآخر والمتمثل في فقدان الثقة في عصبة الأمم نفسها.

ومن الجدير بالذكر أن اتساع وتشابك حجم النشاط الذي تقوم به أو تشرف عليه العصبة، من خلال المكاتب والمنظمات المرتبطة بها، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفكرية في الوقت الذي كانت صيغة العلاقة بين العصبة، وبين هذه المكاتب والمنظمات تبدو غير محددة ويغلب عليها طابع المركزية، أدى إلى ارتفاع الأصوات المطالبة بإعادة النظر في هذه الصيغة وإدخال إصلاحات جوهرية على طبيعة النشاط الاقتصادي والاجتماعي الذي تقوم به العصبة. وقد أدت إثارة هذه القضية إلى تشكيل لجنة لدراستها في يونيو 1939، ونشرت تقريرها المعروف باسم تقرير بروس Bruce رئيس اللجنة في أغسطس 1939 وهو التقرير الذي لم توضع توصياته موضع التنفيذ بسبب اندلاع الحرب العالمية الثانية وبداية انهيار العصبة. لكن هذا التقرير كان له تأثير واضح على تحديد شكل العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية.

المبحث الرابع

حصاد التجربة والدروس المستفادة

لا شك في أن تجربة عصبة الأمم كانت خصبة وغنية بالعديد من الدروس. فقد أسهمت هذه التجربة في بناء شبكة غير مسبوقة من المؤسسات الدولية في معظم ميادين النشاط الإنساني. وللأسف فإن ما أنجزته العصبة على صعيد البناء المؤسسي الدولي وخاصة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفكرية والفنية عموما لم يحظ بالاهتمام أو التقدير الواجب من قبل الدارسين. وربما كان اكتشاف أهمية التعاون الدولي في الميادين التقنية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال النشاط الذي قامت به العصبة في هذه الميادين هو الذي أدى إلى بلورة وصياغة النظرية الوظيفية في مجال التنظيم الدولي، وهي التي صاغ دافيد ميتراني أسسها أثناء الحرب العالمية الثانية. لكن التقييم الفعلي لتجربة العصبة ركز على إسهامها في الميادين المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين. ولأن العصبة لم تتمكن من الحيلولة دون اندلاع حرب عالمية ثانية، وهو الهدف الرئيسي من وراء إنشائها أصلا، فإن محصلة التقييم النهائي في هذا المجال تصبح سلبية

إن لم تكن فاشلة تماما.

والواقع أن أجهزه العصبة المختلفة تعاملت خلال السنوات العشر الأولى مع ما لا يقل عن ثلاثين نزاعا دوليا. وقد تم حل معظمها بطريقة مرضية ومقبولة لأن معظم هذه النزاعات كانت بين دول صغيرة أو متوسطة وكانت الدول الكبرى مستعدة وجاهزة للمعاونة. من أهم هذه النزاعات على سبيل المثال النزاع الحدودي بين اليونان وبلغاريا عام 1925 والذي كاد يحدث أزمة دولية كبيرة وخصوصا بعد قيام القوات اليونانية باجتياح حدودها مع بلغاريا. فقد تمكنت عصبة الأمم من التدخل بنجاح بعد أن طلبت منها بلغاريا ذلك. وأمكن عقد جلسة لمجلس العصبة بعد ثلاثة أيام، وطالب رئيس المجلس بوقف إطلاق النار كما قام المجلس بإرسال مراقبين عسكريين ثم بإيفاد لجنة تحقيق لوضع شروط للتسوية والتعويض. وبالفعل أمكن إنهاء الأزمة والتوصل إلى تسوية كاملة.

غير أن عجز العصبة بدا واضحا تماما في الأزمات التي كانت واحدة من القوى الكبرى أو أكثر طرفا فيها. وتعرضت العصبة لأهم اختبار لها بعد أن أقدمت اليابان على سلسلة من الاعتداءات ضد الصين (بحجة حماية حقوقها المتعلقة بامتياز السكة الحديد في منشوريا) وتردد المجلس، حتى بعد أن بدا واضحا تماما أن هدف اليابان هو الاستيلاء على منشوريا، بسبب رفض كل من فرنسا وبريطانيا فرض عقوبات ضد اليابان وعدم تعاون الولايات المتحدة أو تحمسها لاتخاذ إجراءات عقابية صارمة. واعترضت اليابان على مشروع قرار بإرسال لجنة تحقيق، واعتبر هذا الاعتراض بمثابة فيتو (حيث يتطلب صدور القرارات في مثل هذه الأحوال إجماعا وفقا لنص م ١١). وعندما أثارت الصين قضية عدم أحقية أطراف النزاع في التصويت أو تمكينهم من الحيلولة دون صدور قرار من المجلس بصدد نزاع هم أطراف فيه وطالبت بإحالة الموضوع إلى الجمعية العامة فقد أمكن أخيرا تشكيل لجنة من خمسة أشخاص برئاسة ليتون Lytton لكن هذه اللجنة لم تصل إلى منشوريا إلا بعد سبعة أشهر كانت اليابان قد تمكنت خلالها من استكمال احتلال منشوريا وتنصيب حكومة عميلة لها في الإقليم الذي أعلنت انفصاله واستقلاله عن الصين وغيرت اسمه ليصبح دولة منشوكو!

وتكرر الاختبار على نحو أصعب عندما قامت إيطاليا بغزو الحبشة عام 1935. ورغم أن المجلس أدان إيطاليا واعتبرها دولة متعدية ومخالفة لنص المادة 16 وقام بفرض عقوبات عليها فإن هذه العقوبات لم تكن كافية لحمل إيطاليا على نبذ العدوان لأنها اقتصرت على حظر تصدير السلاح وبعض المواد الاستراتيجية الأخرى لكنها لم تشمل فرض حظر على البترول أو الفحم أو الصلب. ورفضت لجنة العقوبات الأمر بمنع إيطاليا من المرور في قناة السويس بسبب إحجام بريطانيا وفرنسا عن المخاطرة بحرب مع إيطاليا. وبدأ تراجع العصبة التي ظهرت وكأنها تقدم مكافأة للعدوان حين أعلنت العصبة في يوليو 1936 إنهاء العقوبات ضد إيطاليا بعد شهرين فقط من إعلان موسوليني تنصيب نفسه إمبراطورا على الحبشة.

وعندما جاء الاختبار الثالث والذي عكسته سلسلة التحديات التي بدأها هتلر منذ قراره بإعادة تسليح الرايخ وتصاعدت بشكل خطير بعد ذلك حتى وصلت إلى حد غزو النمسا ثم تشيكوسلوفاكيا، ولم تستطع العصبة أن تفعل شيئا لوقفه، كان من الواضح أن العصبة قد دخلت مرحلة الانهيار في نفس اللحظة التي اتجه فيها العالم سريعا نحو حرب عالمية جديدة.

والواقع أن انهيار العصبة وفشلها في الحيلولة دون اندلاع حرب عالمية جديدة يعود إلى أسباب متعددة بعضها يتعلق بطبيعة النظام الدولي السائد وقتها ودور العصبة فيه، وبعضها الآخر يتعلق ببنية النظام الأوروبي نفسه وطبيعة العلاقة بين الدول الكبرى والصغرى فيه وبعضها الثالث يتعلق بالعديد من أوجه القصور في بنية العصبة نفسها كمنظمة دولية وفي آلياتها وهياكل صنع القرار فيها. ويمكن توضيح بعض هذه الأسباب بإيجاز شديد على النحو التالي:

1- ظهور فجوة كبيرة بين الشعارات الكبرى التي أطلقت في نهاية الحرب العالمية الأولى، والتي مثلتها على وجه الخصوص نقاط ويلسون الأربع عشرة، وبين ممارسات النظام الدولي اللاحقة. فقد كان ويلسون يتحدث عن تسوية لا غالب فيها ولا مغلوب وعن ضرورة احترام حق تقرير المصير كأساس للتسوية وعن «نظام دولي جديد» تلعب فيه «عصبة الأمم» الدور الرئيس لغرض احترام القانون وإقامة نظام فعال للضمانات المتبادلة بما يحافظ على استقلال الدول وسلامة أراضيها. وسرعان ما بدأت الفجوة

تتضح بين الشعارات والواقع. حيث لم يحترم مبدأ تقرير المصير نسبيا إلا بالنسبة للشعوب الأوروبية أما أكثر من ثلثي شعوب العالم التي كانت واقعة تحت الاستعمار المباشر فلم يعترف لها أصلا بهذا الحق أو اعترف به شكلا وأفرغ مضمونا.

2- أدى الارتباط العضوي بين العصبة وبين معاهدات الصلح إلى الحكم على العصبة من جانب الكثيرين وخاصة الدول المهزومة بأنها أداة لفرض الأمر الواقع والإبقاء عليه كما هو وفقا لما تم الاتفاق عليه في هذه المعاهدات. وقد تصور البعض، خطأ، أن النظام الدولي الذي أسفرت عنه الحرب العالمية الأولى كان نظاما نهائيا ومستقرا ومتوازنا. ذلك أن الشروط التي فرضت على ألمانيا كانت شديدة القسوة، كما أن حركات التحرر الوطني في المستعمرات أصيبت بإحباط شديد، وكان نجاح الثورة البلشفية في روسيا القيصرية وقيام الاتحاد السوفييتي مجرد مقدمات ودلائل تنذر بمقدم عصر جديد من الاضطرابات الاجتماعية في أوروبا وفي العالم. وبالتالي أصبحت العصبة تبدو كعقبة في وجه أي تغيير أو تطور حتى ولو كان مشروعا.

3- توقف نجاح العصبة وقدرتها على فرض سلام دائم وفقا للخرائط والمبادئ والأهداف والقواعد العامة التي تبلورت في أعقاب الحرب، على درجة مشاركة دول العالم المختلفة، وخاصة الدول الكبرى، في أعمالها وعلى درجة الوفاق بين هذه الدول. ولذلك كان عدم تصديق الولايات المتحدة على ميثاق العصبة وبالتالي عدم مشاركتها في أعمال المنظمة هو أول ضربة موجعة تلقتها العصبة. فإذا أضفنا إلى ذلك أن الاتحاد السوفييتي ظل مستبعدا من العصبة حتى عام 1934، وهو العام التالي لحركة الانسحابات المؤثرة منها بعد غياب ألمانيا واليابان فقد أصبح من المستحيل توافر أي قدر من الوفاق بين الدول الكبرى داخل مجلس العصبة فضلا عن حدوث خلل كبير في هيكل صنع القرار بالمنظمة نتيجة هذا الغياب الملموس أولا ثم حركة الانسحابات ثانيا.

ومن المعروف أن ميثاق العصبة حاول إيجاد توازن ما داخل مجلس العصبة بين الدول الكبرى دائمة العضوية في المجلس والدول الأخرى غير الدائمة مع ترجيح كفة الأولى على الثانية، وهو ما أصبح مستحيلا في ظل

غياب الولايات المتحدة أولا ثم في ظل الانسحابات التالية المتكررة ثانيا. وكان مجلس العصبة، وفقا لنصوص الميثاق يتكون من تسعة أعضاء منهم خمسة دائمون هم: الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وإيطاليا واليابان. ولكن غياب الولايات المتحدة جعل كفة الأعضاء الدائمين تتساوى مع كفة الأعضاء غير الدائمين. وفي ديسمبر عام 1922 عملت الجمعية على زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين ونجحت في ذلك وأصبح عددهم ستة ثم زاد إلى تسعة عام 1926. وفي هذا العام نفسه قبلت ألمانيا في العصبة وأصبحت عضوا دائما بالمجلس لتصل نسبة الأعضاء الدائمين إلى الأعضاء غير الدائمين 5: 9. وفي مارس 1933 انسحبت اليابان من العصبة فأصبح عدد الأعضاء الدائمين 4 ثم انسحبت ألمانيا في أكتوبر من العام نفسه لينخفض عدد الأعضاء الدائمين إلى ثلاثة. وبعد أن انضمت روسيا عام 1934 ارتفع العدد من أخرى ليصبح أربعة. ثم انسحبت إيطاليا في ديسمبر عام 1937 لينخفض العدد إلى ثلاثة مرة أخرى. وفي سنة 1939 تم طرد الاتحاد السوفييتي من العصبة ليصل عدد الأعضاء الدائمين إلى أدنى مستوى له وهو اثنان فقط هما بريطانيا وفرنسا. ولما كانت الجمعية قد قررت في عام 1936 زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين من 9 إلى 11 فقد انعكس التوازن تماما وأصبح عدد الأعضاء غير الدائمين أكثر من خمسة أضعاف عدد الأعضاء الدائمين في بعض الفترات. ولا شك أن هذا الخلل في تكوين المجلس قد انعكس بالسلب على أداء العصبة وعلى مكانتها وهيبتها.

4- أظهرت الممارسة وجود ثغرات وعيوب واضحة في ميثاق العصبة. فلم يتم تحريم الحرب تحريما قاطعا، ولم يقر مبدأ التحكيم الإلزامي أو يجعل ولاية المحكمة الدائمة للعدل الدولي إلزامية في كل المنازعات ذات الطابع القانوني، ولم تتوافر للعصبة أداة عسكرية مستقلة عن الدول الأعضاء يمكن استخدامها لقمع العدوان أو ردعه. واشترط الميثاق توافر إجماع الدول سواء قي الجمعية أو في المجلس لصدور القرارات مما أدى إلى صعوبة شديدة إن لم يكن استحالة صدور مثل هذه القرارات على الشكل و بالسرعة المطلوبين. ولم يؤد الشرط الخاص بوجوب امتناع أطراف النزاع عن التصويت إلى التخفيف أو الحد من قدرة الدول الصغيرة والكبيرة، على السواء، على عرقلة صدور القرارات التي لا تتوافق مع مصالحها.

وهناك فريق آخر من الباحثين يرى غير ذلك ويعتبر أن ميثاق العصبة تضمن التزامات أكثر مما يجب وأن الخوف من العبء الذي تلقيه هذه الالتزامات وخاصة على الدول الكبرى هو الذي حال دون تحقيق العصبة للعالمية المنشودة وأدى إلى إحجام الدول عن المشاركة فيها أو الانسحاب منها. واعتبر هذا الفريق أن الرأي العام العالمي لم يكن جاهزا بعد لنظام جامد للأمن الجماعي أو الضمانات المتبادلة وأن القوة الحقيقية لأي منظمة عالمية تضم دولا ذات سيادة تعتمد في الأساس على عالميتها ونفوذها الأدبي والمعنوي بأكثر مما تعتمد على القوة المادية والعسكرية الموضوعة تحت تصرفها أو نطاق السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها.

وأيا كانت وجاهة هذه المجموعة من الحجج أو تلك فإن الممارسة أظهرت أن نظام الأمن الجماعي والضمانات المتبادلة الذي صاغه ميثاق العصبة لم يكن فعالا ولم يعمل بكفاءة حين حدث العدوان وانتهكت سيادة وأراضي الدول الأعضاء كما أن آليات التسوية السلمية، السياسية منها والقضائية، التي بلورها ميثاق العصبة أو استحدثها لم تكن بدورها فعالة ولم تنجح لا في الوقاية ولا في احتواء ولا في علاج العديد من الأزمات وخصوصا تلك التي تصبح الدول الكبرى أطرافا فيها. وأخيرا فإن جهود العصبة في خفض التسلح لم تفلح على الرغم من نجاحها في عقد مؤتمر عام لنزع السلاح عام 1932. فقد بدأ من الصعب تماما إن لم يكن من المستحيل الاتفاق بين جميع الدول على «ذلك المستوى من التسليح الذي يكفي فقط لضمان الأمن الداخلي» وفقا لما تقضي به المادة الثامنة من الميثاق.

والي جانب هذه الإسباب الرئيسية هناك عشرات الأسباب الثانوية الأخرى التي تطرح من جانب الكتاب والفقهاء لتفسير أسباب انهيار العصبة ومنها: المركزية الشديدة وتأثر الموظفين الدوليين العاملين بالأمانة العامة بالمشاعر الوطنية.... الخ وهي أسباب لا يتسع المقام للاستفاضة فيها هنا.

خاتمه

في ختام هذا التمهيد نورد الملاحظات العامة التالية:

الملاحظة الأولى: تتعلق بطبيعة العلاقات الدولية ووسائل تنظيمها. فإذا كان تحقيق السلم والأمن الدوليين هو الغاية النهائية لأي تنظيم دولي فإن وسائل الوصول إليها تطورت واختلفت مع تطور المجتمع الدولي. فقد ساد مفهوم «الهيمنة» وآلياتها في مرحلة الإمبراطوريات ليحل محله مفهوم «توازن القوى» وآلياته في مرحلة الدولة القومية قبل أن ينتقل المجتمع الدولي إلى مفهوم «الأمن الجماعي» وآلياته. وإذا كان مفهوم الهيمنة يقوم على محاولة «استيعاب» الآخر وليس تنظيم العلاقة معه، كما أن مفهوم «توازن القوى» يفترض بقاء الفاعلين الدوليين في وضع يسمح لهم بحرية حركة مطلقة دون أي قيود لتصحيح الخلل في موازين القوى من خلال عملية تحالفات مستمرة ومتغيرة، ومن ثم فهو يستبعد بطبيعته فكرة «التنظيم» القائمة على «المؤسسات»، فإن مفهوم «الأمن الجماعي» يتطلب بالضرورة قيام مؤسسات دائمة تقع عليها مسؤولية تنفيذ الضمانات المتبادلة التي تشكل جوهر الفكرة التي يقوم عليها.

وتعتبر عصبة الأمم هي أول محاولة عملية لتجسيد فكرة «الأمن الجماعي» (أو الضمانات المتبادلة) من خلال نظام مؤسسي دائم. غير أن قيام هذه العصبة لم يكن معناه أن مفاهيم «الهيمنة»

و «توازن القوى» قد اختفت من قاموس العلاقات الدولية، أو أن المجتمع الدولي قد انتقل إلى مرحلة جديدة انتهت فيها محاولات الهيمنة أو تحقيق الأمن من خلال حركة موازين القوى. بعبارة أخرى يجب أن نفهم أن عصبة الأمم لم تكن سوى محاولة بدأت تشق طريقها بصعوبة بالغة وسط محاولات متكررة من جانب الدول الكبرى لفرض هيمنتها، منفردة أو مجتمعة وفي ظل علاقات دولية تحكمها موازين القوى أكثر من أي شيء آخر.

الملاحظة الثانية: تتعلق بالصعوبات الجمة التي كشفت عنها محاولة وضع مفهوم الأمن الجماعي موضع التطبيق. فالأمن الجماعي لا يستقيم دون نظام فعال لردع العدوان (وهو ما يتطلب توفير أداة عسكرية أو جيش دولي دائم)، أو دون نظام فعال للتسوية السلمية للمنازعات (وهو ما يتطلب قبولا بضوابط وقيود تلزم الدول باللجوء إلى آليات التسوية السياسية أو القضائية ابتداء والانصياع إلى ما تصدره من أحكام انتهاء)، كذلك فإن الأمن الجماعي قد يتطلب نظاما محكما للحد من سباق التسلح أو حتى لنزع أداة العنف من أيدي الدول وهو ما لا يمكن تحقيقه دون توافر الثقة الكاملة في فعالية آليات نظام الأمن الجماعي وهو ما يضعنا دائما أمام إشكالية: أيهما أسبق؟ ومن أين نبدأ بالبيضة أم بالدجاجة؟!

الملاحظة الثالثة: تتعلق بمفهوم السلم والأمن الدوليين نفسه وما إذا كان تحقيقه ممكنا دون معالجة جذور الصراعات الدولية وهي جذور اقتصادية-اجتماعية-ثقافية في الأساس. بعبارة أخرى فإنه قد لا تكفي آليات التسوية أو الردع، والتي تفترض الانتظار حتى ظهور الأزمات لمعالجتها، ومن ثم تثور الحاجة إلى آليات للوقاية. وفي هذا السياق تبرز بوضوح إشكالية العلاقة بين الأبعاد السياسية والعسكرية وبين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في مفهوم الأمن الجماعي.

الملاحظة الرابعة: تتعلق بقضية المركزية واللامركزية في التنظيم الدولي، وما إذا كانت فعالية نظم الأمن الجماعي تتطلب تنظيما عالميا مركزيا أم أن هناك دورا تلعبه المنظمات الإقليمية في هذا الإطار. وقد طرحت هذه الإشكاليات نفسها بقوة في ثنايا محاولة التنظيم الدولي التي جرت في أعقاب اندلاع الحرب العالمية الثانية وتمخضت عن إنشاء منظمة الأمم المتحدة.

الباب الأول
الأمم المتحدة
(رؤية تحليلية عامة)

تقديم

يهدف هذا الباب إلى عرض وتحليل الملامح الأساسية لتنظيم مجتمع الدول في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وموقع الأمم المتحدة منه، وفقا للتصور الأصلي الذي أسفرت عنه المفاوضات التي جرت بين الدول المتحالفة، والمنتصرة، طوال سنوات الحرب أو في أعقابها مباشرة، وكيف حاول هذا التصور علاج كل أو بعض الإشكاليات التي عرضنا لها في خاتمة الفصل التمهيدي.

وقد رأينا تقسيم هذا الباب إلى فصلين.

الأول: يعالج نشأة الأمم المتحدة والدور الذي لعبته كل من الولايات المتحدة والقوى الكبرى الأخرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية وكذلك الدول الصغرى والمتوسطة المشاركة في مؤتمر سان فرانسيسكو في صياغة ميثاقها.

الثاني: يشرح ويحلل نصوص الميثاق وما يتضمنه من مبادئ وأهداف وقواعد عامة ويبين أجهزة الأمم المتحدة وفروعها الرئيسية وما تقوم به من مهام ووظائف وآليات صنع القرار بها ووسائلها في تحقيق أهدافها ووظائفها.

١ مرحلة التكوين والولادة

مقدمة

أحدثت الحرب العالمية الثانية تغييرات عميقة في هيكل وموازين القوى في النظام الدولي الذي كان سائدا قبلها. فقد ترتب على اندلاعها على الفور ظهور نمط جديد ومختلف من التحالفات الدولية لم يكن من المتصور على الإطلاق إمكانية حدوثه من قبل. فقد وجدت بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا نفسها تقاتل جنبا إلى جنب مع الاتحاد السوفييتي والصين ضد ألمانيا وإيطاليا واليابان. وكان من الطبيعي أن يترتب على حركة التحالفات الدولية الجديدة التي أطلقتها الحرب وما ترتب عليها من انتصار معسكر على آخر صعود قوى دولية جديدة وتصدرها خشبة المسرح الدولي وانزواء وتراجع قوى دولية أخرى. واضطرت الولايات المتحدة إلى الخروج من عزلتها وأن تشارك في الحرب وتلعب دورا رئيسيا في حسمها مثلما لعبت من قبل دورا رئيسيا في حسم الحرب العالمية الأولى. لكن لم يعد بمقدورها أن تعود مرة أخرى بعد الحرب إلى حالة العزلة التي كانت تفرضها على نفسها قبلها. كما أتاحت الحرب الفرصة للاتحاد السوفييتي ليس فقط لكي يخرج من العزلة

التي كانت قد فرضت عليه قسرا ولكن أيضا لكي يتحول إلى قوة عظمى ذات شأن كبير.

ولأن الأمم المتحدة ليست إلا تعبيرا عن رؤية ومصالح التحالف المنتصر في الحرب العالمية الثانية، مثلما كانت عصبة الأمم تعبيرا عن رؤية ومصالح التحالف المنتصر في الحرب العالمية الأولى، فإن تأصيل هذه الحقيقة يتطلب إحاطة القارئ علما بكافة الظروف و الملابسات التي أحاطت بنشأة الأمم المتحدة. ولذلك نقترح تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

مبحث أول: يعرض للملابسات التي أدت إلى قيام تحالف بين بريطانيا والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي أثناء الحرب، لأنه التحالف الذي قامت الأمم المتحدة على كتفيه.

مبحث ثان: يعرض لموقف المجتمع الأمريكي من الجهود الرامية إلى إنشاء منظمة بديلة لعصبة الأمم وضمان عدم ارتداده إلى العزلة مرة أخرى.

مبحث ثالث: يعرض لتطور المشاورات بين القوى الكبرى المتحالفة أثناء الحرب ودور هذه القوى في صياغة مشروع ميثاق الأمم المتحدة.

مبحث رابع: يعرض لموقف القوى المتوسطة والصغرى من هذا المشروع ودورها في صياغة الميثاق النهائي للمنظمة أثناء انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو.

المبحث الأول

كيف تشكل التحالف الدولي المنشئ للأمم المتحدة؟

تعود جذور الحرب العالمية الثانية إلى بداية الثلاثينيات حين بدأت تظهر ثلاث بؤر للتوتر في العالم لم يكن يبدو أن هناك رابطا يجمعها سوى الطابع الأوتوقراطي للنظم التي تسببت فيها ورغبة هذه النظم في التوسع والامتداد على حساب الغير. وربما كان من الممكن محاصرة بؤر التوتر هذه لو أنها كانت تتعلق بنزاعات بين دول صغيرة أو متوسطة. فحتى بداية الثلاثينيات كانت عصبة الأمم قادرة على معالجة هذا النوع من النزاعات. لكن المشكلة أن بؤر التوتر الثلاث التي بدأت تتكون تباعا هذه المرة كانت تضم دولا كبرى تحتل مقاعد دائمة في مجلس العصبة: اليابان وإيطاليا (وهما من الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الأولى) وألمانيا (وهي الدولة الرئيسية المهزومة في هذه الحرب والتي كانت قد قبلت عضوا في العصبة عام 1926).

وقد ظهرت بؤرة التوتر الأولى في منطقة جنوب شرقي آسيا عندما سيطر الجناح المتطرف في الحزب العسكري الياباني على الحكومة اليابانية

وأصبح هو الموجه الرئيسي لسياستها. وسرعان ما بدأت تتضح طموحات هذا الجناح ورغباته التوسعية، والتي كانت تغذيها بعض الضغوط الاقتصادية والاجتماعية في الداخل، وخصوصا بعد أن اشتد عود القوة العسكرية اليابانية التي كانت قد شهدت نموا كبيرا منذ بداية القرن. وبدأ هذا الجناح يتحين الفرص للتوسع والامتداد خارج حدود اليابان وخصوصا داخل الأراضي الصينية. وجاءت هذه الفرصة عندما انفجرت قنبلة على خط سكة حديد منشوريا (والذي كانت اليابان قد حصلت من قبل على امتيازه) وترتب على هذا الانفجار سقوط عدد من الضحايا اليابانيين. وبعد هذا الحادث مباشرة وقعت بعض حوادث اغتيال واعتداء على أملاك بعض اليابانيين في عدد من القرى الصينية، فقرر الجنرال هاياش الزحف بقواته التي كانت مرابضة في كوريا على منشوريا في 18 سبتمبر 1931 وفي خلال عام واحد كانت اليابان قد تمكنت من احتلال الإقليم كله وفصله عن الوطن الأم وتنصيب ملك صيني حاكم عليه بعد إعلانه دولة مستقلة تحت اسم «مملكة منشوكو».

ورغم أن هذا الغزو كان يشكل بكل المعايير انتهاكا لميثاق العصبة وخرقا لميثاق «بريان-كيلوج» (الذي حرم الحرب ووقعت عليه اليابان)، فإن العصبة تباطأت كثيرا في التحرك. ولم تنشط لجنة Lytton التي شكلتها للتحقيق وبحث الحالة في منشوريا إلا في 24 فبراير 1933 ورغم تواضع التوصيات التي وردت في تقرير اللجنة والتي كان أهمها منح ولاية منشوكو استقلالا ذاتيا في إطار الحكم الصيني، فإن اليابان رفضت هذه التوصية. وسرعان ما انسحبت من العصبة عام 1933 وأحست بعد انسحابها من العصبة أنها قد أصبحت حرة طليقة ومن ثم فلم تتردد-وخاصة بعد أن بدأ النظام الدولي يدخل في مرحلة اضطراب حاد وتتوسع دوائر التوتر فيه-في الزحف عام 1937 على أجزاء أخرى من الأراضي الصينية أملا في الاستيلاء على أو ضم بعض مقاطعات الصين الشمالية إلى أراضيها. ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية رسميا عام 1939 بدأت تتطلع للسيطرة على منطقة جنوب شرقي آسيا بأكملها. ويعتقد كثير من المراقبين أن غزو اليابان لمنشوريا كان هو البداية الحقيقية للحرب العالمية الثانية.

أما بؤرة التوتر الثانية فقد تسببت فيها إيطاليا حيث كان الحزب الناشئ

بقيادة موسوليني قد استطاع، في ظل تشتت القوى القومية وتصاعد المد الشيوعي تحت ضغط انتصار الثورة البلشفية في الاتحاد السوفييتي، أن يزحف على روما في 35 أكتوبر عام 1922 ويستولي على السلطة. وما هي إلا سنوات قليلة حتى تمكن موسوليني من أن يحتوي الشعب الإيطالي كله ويفرض نظام حكم بدا فتيا ومجددا في البداية ثم ما لبث أن فرض سطوته الديكتاتورية وبرزت طموحاته التوسعية وخصوصا بعد بداية الثلاثينيات.

فقد تصور موسوليني أن إيطاليا لم تحصل من المستعمرات، وخاصة في أفريقيا، على القدر الذي يتلاءم مع مكانتها ويوفي باحتياجاتها. واعتبر أن الحبشة تقف حجر عثرة بين ليبيا والصومال الخاضعتين للاستعمار الإيطالي وتحول دون أن تصبح لإيطاليا ما يشبه الإمبراطورية الممتدة في أفريقيا. ولذلك قرر منذ عام 1933 أن يضمها إلى الممتلكات الإيطالية. لكنه لم يبدأ في الزحف عليها إلا في أكتوبر 1935. وفي مارس 1936 كان موسوليني قد تمكن بالفعل من إكمال سيطرته عليها بينما هرب إمبراطورها هيلاسلاسي. ومرة أخرى بدت عصبة الأمم عاجزة وغير فاعلة على الرغم من قيامها، ولأول مرة، بفرض عقوبات اقتصادية ضد إيطاليا. لكن هذه العقوبات لم تكن فعالة كما سبقت الإشارة واضطرت العصبة، بناء على طلب وإلحاح من بريطانيا وفرنسا، إلى رفع العقوبات عن إيطاليا ومن ثم سلمت لها بابتلاع الحبشة. وبالطبع فقد كان من شأن هذا التخاذل أن يفتح شهية موسوليني لتوسيع الحدود الإيطالية داخل القارة الأوروبية نفسها، قبيل اندلاع الحرب رسميا وتمكن بالفعل فيما بعد من احتلال ألبانيا.

لكن أخطر بؤر التوتر اندلعت في ألمانيا وخصوصا بعد أن تمكن الحزب الاشتراكي الوطني الألماني (النازي) بزعامة هتلر من الوصول إلى السلطة في هذه الدولة عام 1933. وكانت ألمانيا تعيش حالة من الإحباط واليأس الشديدين بسبب قسوة الشروط التي فرضت عليها في معاهدة الصلح في فرساي عام 1919، فقد تم نزع سلاحها إلى الحد الذي أخل حتى بقدرتها على الدفاع عن أمنها، واعتبرت هي المسؤولة الرئيسية عن الحرب ومن ثم فرض عليها دفع تعويضات عجز الاقتصاد الألماني عن الوفاء بها، وتم احتلال بعض أراضيها ضمانا لوفائها بالتزاماتها المالية. لكن الشروط التي فرضت عليها لتعديل حدودها الشرقية بإعادة إحياء بولندا وإنشاء الممر

البولندي الذي فصل بروسيا الشرقية عن مقاطعة براندنبرج كان من أكثر ما آلم الشعب الألماني، ناهيك عن التنازل المؤقت عن إقليم السار كتعويض عن الأضرار التي قيل إن الجيش الألماني ألحقها بالمناجم الألمانية أثناء الحرب، وفقدان الألزاس واللورين... الخ. لكل ذلك لم يكن غريبا أن يلتف الشعب الألماني حول قائد أقسم على الثأر وإعادة بعث المجد الألماني حتى ولو تبنى إيديولوجية شديدة العنصرية ووجه سهام نقمته ضد الشيوعيين واليهود بالداخل على وجه التحديد. وكان أول ما فعله هتلر هو قراره بانسحاب ألمانيا من عصبة الأمم ومن مؤتمر نزع السلاح الذي تشرف عليه.

وفي خطوات بدت محسوبة وبارعة بدأ هتلر يتقدم على طريق استعادة مكانة وهيبة ألمانيا وحقوقها التي سلبت منها بعد الحرب ثم ينطلق نحو محاولة السيطرة على أوروبا كلها. وأحس هتلر بالثقة بعد إجراء الاستفتاء في إقليم السار وموافقة أكثر من 90٪ ممن شاركوا فيه على العودة إلى الوطن الأم (ألمانيا) في يناير 1935، وفي مارس من العام نفسه فرض نظام التجنيد الإجباري وشرع في إعادة تسليح ألمانيا ونجح في تحييد بريطانيا بل وانتزاع موافقتها على تجاوز ألمانيا لحصص التسليح المقررة لها، وحين بدأت إيطاليا تتحدى قرارات عصبة الأمم أعلن هتلر تأييده الكامل لها. وجاءت الحرب الأهلية الإسبانية لتهيئ الفرصة لتقارب ألماني-إيطالي من أجل دعم الجنرال فرانكو وإنزال الهزيمة بالقوى الاشتراكية والديمقراطية في إسبانيا. وقبل أن ينتهي عام 1936 كانت ألمانيا قد بدأت تبرز من جديد كقوة أوروبية وتستعيد منطقة الراين (التي كانت فرنسا قد احتلتها للضغط عليها من أجل الوفاء بالتعويضات) وبدأ النشاط يدب في صناعتها العسكرية وفي آلتها الحربية الرهيبة.

وما هي إلا شهور قليلة حتى صاح الرأي العام الألماني مطالبا بعودة المستعمرات الأفريقية التي كان قد خسرها في الحرب لتبدأ بريطانيا في الحذر ولتزداد مخاوفها بصفة خاصة بعد أن بدأ هتلر مخططه لإعادة تشكيل الخريطة السياسية في أوروبا لكي يضم كل الناطقين بالألمانية تحت راية واحدة. ففي 12 مارس 1938 دخلت الجيوش الألمانية إلى النمسا في نفس اللحظة التي كان الطابور الخامس الألماني قد نجح في اختراق

أعلى مستويات صنع القرار هناك. ومن ثم تمكن هتلر من ضم النمسا إلى ألمانيا دون أن يطلق رصاصة واحدة. ثم توجه بعد ذلك صوب تشيكوسلوفاكيا مطالبا بضم إقليم السوديت الذي يتحدث أكثره اللغة الألمانية. واستطاع أن يجبر بريطانيا وفرنسا على التسليم بكل مطالبه، وكذلك موافقتهما على الضغط على تشيكوسلوفاكيا لكي تتنازل لهتلر عن كل الأقاليم التي يقطنها أكثر من 50٪ من الناطقين بالألمانية. وكان هذا الموقف المتخاذل بداية لتفكيك تشيكوسلوفاكيا ومحوها من الوجود بعد أن أعلنت ولاية سلوفاكيا في 14 سبتمبر 1939 استقلالها. لكن الحرب لم تبدأ رسميا إلا بعد أن وجه هتلر بصره هذه المرة صوب بولندا ليطالبها بإعادة مدينة دانزج الحرة والجزء الأعظم من الممر البولندي إلى ألمانيا. فبعد رفض بولندا الانصياع لهذه المطالب بدأت جحافل القوات الألمانية مع بروز خيوط فجر أول سبتمبر 1939 تعبر الحدود في اتجاه العاصمة البولندية. ولم يكن أمام بريطانيا وفرنسا خيار آخر غير إعلان الحرب لتبدأ رسميا الحرب العالمية الثانية والتي استمرت حتى عام 1945. على أي حال فإن ما يهمنا من هذا الاستطراد هو أن نذكر القارئ بأن كل هذا كان يحدث في وقت كانت فيه عصبة الأمم ما تزال موجودة.

والواقع أنه كان قد بدأ يتضح، منذ منتصف الثلاثينيات أن نظام الأمن الجماعي الذي حاولت عصبة الأمم أن ترسي دعائمه قد بدأ ينهار، ولذلك بدأت تظهر على الفور حركة التحالفات التي تمليها سياسة توازن القوى التقليدية. فعندما أحست فرنسا بالقلق والخوف من السياسة الألمانية في مرحلة مبكرة بدأت تتقارب مع الاتحاد السوفييتي بعد أن اتضح أن بريطانيا لم تكن تشاركها نفس المخاوف. ومن المفارقات أن يحاول كل من الاتحاد السوفييتي والدول الغربية استغلال وتوظيف الطموحات الألمانية لحسابه الخاص ومصالحه الضيقة دون أي اعتبار للمسائل المبدئية أو الأخلاقية أو القانونية. وقادت هذه السياسة الغرب إلى الاستسلام الكامل تحت تأثير تشمبرلين، للمطالب الألمانية في ميونيخ 1938 والتي انتهت بمحو تشيكوسلوفاكيا من الوجود. وكان هدف الغرب، فيما يبدو استغلال هتلر للتخلص من النظام السوفييتي واستئصال التأثير الشيوعي في أوروبا. وعندما عاد تشمبرلين إلى لندن قادما من ميونيخ خاطب الرأي العام

البريطاني قائلا: لقد جلبت لكم السلام مع الشرف، لكن تشرشل رد عليه قائلا: لقد كان على بريطانيا وفرنسا، أن تختارا بين الحرب أو العار لكنهما فضلتا العار على الحرب. أما المفاجأة الأكبر فقد جاءت هذه المرة من جانب الاتحاد السوفييتي «الماركسي» الذي حاول هو الآخر استخدام النازية للضغط على الغرب والحصول على مكاسب إقليمية كان قد فقدها في الحرب العالمية الأولى. ففي 23 أغسطس عام 1939، أي قبل أسبوع واحد من إقدام هتلر على غزو بولندا، أعلن عن توصل الاتحاد السوفييتي وألمانيا النازية إلى معاهدة عدم اعتداء، والتي اعتبرها الكثيرون أيضا وصمة عار في جبين الاتحاد السوفييتي. وقد أتاح ذلك أمام الاتحاد السوفييتي الفرصة لإعادة دمج ولايات البلطيق الثلاث: ليتوانيا وأستونيا ولاتفيا. غير أن هذه المعاهدة لم تجنب الاتحاد السوفييتي أيضا خطر الغزو، فبعد عام وتسعه أشهر بالضبط، أي في 22 يونيو 1941، بدأت جيوش هتلر هجومها الكبير في اتجاه موسكو.

وقد شكلت هذه النقطة، أي قرار هتلر بغزو الاتحاد السوفييتي، أحد أهم المنعطفات الكبرى ليس فقط في تاريخ الحرب العالمية الثانية، وإنما أيضا في تاريخ العلاقات الدولية في القرن العشرين. فبعد أن كان الاتحاد السوفييتي دولة معزولة ومحاصرة منذ انتصار الثورة البلشفية عام 1917 ولم يتمكن من الانضمام إلى حركة المجتمع الدولي إلا بعد قبوله عضوا في عصبة الأمم عام 1934، فإن ذلك لم يدم إلا فترة قصيرة، إذ سرعان ما طرد منها بعد أقل من خمس سنوات بسبب اعتدائه على فنلندا عام 1939. وهكذا أعاد قرار هتلر المفاجئ بغزو الاتحاد السوفييتي هذه الدولة الكبرى إلى قلب التفاعلات الدولية وأصبحت حليفا رسميا لبريطانيا، بعد أن أعلن تشرشل أنه على استعداد لأن يتحالف مع الشيطان ذاته ضد هتلر، ولعبت أهم وأخطر الأدوار، وخاصة على الصعيد العسكري، لإلحاق الهزيمة بألمانيا النازية.

وحتى هذه اللحظة، أي يونيو 1941، لم تكن الولايات المتحدة الأمريكية قد دخلت الحرب بعد ولكنها كانت تتجه إليها سريعا، وكان روزفلت قد بدأ يدرك مبكرا وتدريجيا خطورة ما يجري على الساحة الأوروبية وخصوصا بعد سقوط فرنسا وبقاء إنجلترا في ساحة المعركة وحدها قبل أن يرتكب

هتلر خطأه القاتل بغزو الاتحاد السوفييتي. ومع ذلك فقد تعين عليه أن يتعامل بحذر مع رأي عام وكونجرس أمريكي أكثر ميلا إلى عدم المشاركة في الحرب والبقاء بعيدا. وكان أقصى ما استطاع روزفلت أن يحصل عليه من الكونجرس، حتى بعد اجتياح جيوش هتلر لبولندا وعدد من دول وسط أوروبا، هو إصدار قانون يسمح للدول المتحاربة بأن تشتري نقدا سلاحا من الولايات المتحدة شريطة أن تنقله على سفن غير أمريكية (3 نوفمبر 1939). لكن عندما سقطت فرنسا وتزايدت مخاوف الولايات المتحدة على بريطانيا تمكن روزفلت في 29 يوليو 1940 من إصدار «قانون هافانا» الذي أعلن امتداد الحماية الأمريكية، وفقا لمبدأ مونرو، إلى المستعمرات الأوروبية في أمريكا اللاتينية. وجاء صدور قانون الإعارة والتأجير «ليصبح أهم القوانين التي أكدت نهائيا أن الولايات المتحدة قد تخلت عن حيادها وبدأت تتجه إلى تقديم المساعدة المادية النشطة إلى القوى المحاربة في صفوف الديمقراطية. وبموجب هذا القانون، الذي صدر في 11 مارس 1941، حصلت هذه الدول «الحليفة فيما بعد» على مؤونة ومواد غذائية وعتاد حربي بلغ حوالي 50 مليار دولار تنازلت عنها الولايات المتحدة كليا بعد الحرب. ثم بدأت الولايات المتحدة تشرع في اتخاذ خطوات محدودة لها طابع شبه عسكري كإجراءات احتياطية وتحفظية لكنها لم تصبح طرفا مباشرا في الحرب إلا بعد أن شنت اليابان هجومها الساحق على الأسطول الأمريكي المرابض في جزيرة هاواي في 7 ديسمبر 1941.

وبدخول الولايات المتحدة رسميا طرفا في الحرب أصبح العالم كله ببحاره ومحيطاته ساحة لهذه الحرب والتي دارت أهم معاركها البرية على أرض قارات أوروبا وإفريقيا وآسيا. وأسفرت تداعيات الحرب، وما نجم عنها من تغير كبير في نمط التحالفات الدولية الذي كان سائدا من قبل، عن ظهور معسكرين يحاول كل منهما فرض إرادته على الآخر وتحقيق الانتصار الكامل عليه، الأول: هو معسكر دول المحور الذي تقوده ألمانيا وإيطاليا واليابان. والثاني: هو معسكر دول الحلفاء الذي تقوده: بريطانيا والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، وبدرجة أقل فرنسا والصين.

ولم ينتظر معسكر الحلفاء تحقيق انتصاره النهائي لكي يشرع في اتخاذ الخطوات العملية الكفيلة بإقامة منظمة عالمية بديلة، وأكثر فاعلية هذه

المرة، لعصبة الأمم. وسوف نقوم في مبحث لاحق بتتبع جذور المشاورات التي تمت بين الحلفاء، وخاصة بين القوى الكبرى، لإنشاء الأمم المتحدة لكننا قبل ذلك نرى لزاما علينا أن نفرد مبحثا خاصا للدور الأمريكي ليس فقط بسبب أهميته الفائقة وإنما أيضا لكي نوضح طبيعة الزخم والحماس الذي لعبته القوى الحية والفاعلة في الولايات المتحدة، سواء على مستوى المنظمات غير الحكومية أو على مستوى الكونجرس أو على المستوى الرسمي، من أجل ضمان مشاركة الولايات المتحدة في المنظمة العالمية الجديدة وضمان عدم ارتداد هذه الدولة الكبرى مرة أخرى إلى حالة العزلة التي كانت عليها قبل أن تضطر إلى الدخول والمشاركة في الحرب.

المبحث الثانى

الولايات المتحدة ونشأة الأمم المتحدة

اختلف الدور الذي لعبته الولايات المتحدة الأمريكية تحديدا عن الدور الذي قامت به الدول الكبرى الأخرى، وخاصة الأوروبية، وذلك من نواح عدة:

فأولا: لأن الولايات المتحدة لم تدخل الحرب إلا متأخرا جدا، وبعد أكثر من عامين على اندلاعها، فضلا عن أن أراضيها لم تشهد أي معارك، وأتاح لها ذلك كله فرصة التأمل الهادئ من أجل التخطيط لعالم ما بعد الحرب وآليات تنظمه. ولذلك شهدت الولايات المتحدة، وحتى قبل أن تشارك في الحرب رسميا، ظهور عشرات المنظمات والهيئات التي ركزت كل جهودها على بحث سبل وآليات حفظ السلام في العالم في وقت كانت فيه أوروبا مشغولة حتى النخاع ببحث سبل وآليات كسب الحرب وتحقيق الانتصار. ولذلك لم يكن غريبا أن تصبح الصياغات الأولى لمشروع ميثاق الأمم المتحدة في مراحله الجنينية كلها صياغات أمريكية بالأساس.

ثانيا: ما إن بدأت الإدارة الأمريكية تحس بحركة الدفع الحتمي نحو المشاركة في الحرب حتى تبلورت

قناعتها بأنه لا مناص من مشاركة أمريكية إيجابية في تنظيم عالم ما بعد الحرب وبناء أطره المؤسسية وبأن زمن العزلة قد ولى. وحتى لا يتكرر ما حدث أثناء وعقب الحرب العالمية الأولى يلاحظ أن الإدارة الأمريكية بادرت في مرحلة مبكرة جدا إلى تنسيق جهود المنظمات غير الحكومية وجهود الجامعات ومراكز البحث العلمي المهتمة بقضايا التنظيم الدولي في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وشجعت أعضاء الكونجرس الأمريكي في الحزبين الكبيرين على المشاركة في هذه الجهود. ولذلك لم تحدث هذه المرة تناقضات حادة بين موقف الإدارة والكونجرس والرأي العام الأمريكي حول طبيعة المشاركة الأمريكية وأهدافها ودورها في المنظمات الدولية المنوط بها حفظ السلم في مرحلة ما بعد الحرب.

ثالثا: كانت الدول الحليفة كلها واعية تماما بأن مستقبل أي منظمة دولية تنشأ بعد الحرب وفاعليتها مرتبطان أساسا بمشاركة الولايات المتحدة فيها، ولذلك حرصت كل القوى الكبرى الحليفة في الحرب على أن تتم أهم الخطوات والمناقشات المتعلقة بإنشاء هذه المنظمة الدولية داخل الولايات المتحدة نفسها وعلى مقربة ومسمع وربما مشاركة مباشرة من الرأي العام الأمريكي نفسه. ولذلك لم يكن محض مصادفة أن يصدر «إعلان الأمم المتحدة» في واشنطن في يناير 1942، وأن تعقد أهم مراحل المفاوضات التمهيدية الخاصة بإنشاء «الأمم المتحدة» في دامبرتون أوكس Dumbarton Oaks وهي إحدى ضواحي واشنطن، عام 1944، وأن يعقد المؤتمر التأسيسي المنشئ للأمم المتحدة في سان فرانسيسكو عام 1945 وأن تصبح مدينة نيويورك هي المقر الدائم لمنظمة «الأمم المتحدة» فيما بعد.

في هذا السياق لم يكن غريبا أن تنشأ في الولايات المتحدة عشرات المنظمات والهيئات والروابط والاتحادات التي ركزت كل جهدها طوال فترة الحرب، أو حتى قبل أن تبدأ رسميا، على بحث أسباب ضعف عصبة الأمم، وسبل تلافي الأخطاء التي وقعت فيها أوجه القصور التي اتضحت عندما تحين الفرصة لبناء تنظيم دولي جديد في مرحلة ما بعد الحرب. وقد ضمت هذه التشكيلات، على اختلاف مسمياتها قطاعات عريضة جدا ومتنوعة من النخبة الأمريكية: شخصيات سياسية عامة وأساتذة جامعات، على اختلاف تخصصاتهم ومشاربهم، ورجال دين: كاثوليك ويهود

وبروتستانت، وقضاة ومحامين وغيرهم.

ففي عام 1939 ظهرت لجنة أطلقت على نفسها اسم «لجنة دراسة تنظيم السلم The Commission to Study the Organization of Peace وهي اللجنة التي ترأسها James shotwell وضمت عددا كبيرا من أهم أساتذة التنظيم الدولي وأصدرت أربعة تقارير مهمة خلال الفترة من 41- 44 كان لها تأثير كبير على صياغة الأفكار الأمريكية الرسمية حول فلسفة المنظمة وبعض المسائل التنظيمية التفصيلية. وشكل مجلس اتحاد كنائس المسيح لجنة أخرى أطلق عليها «لجنة السلام الدائم والعادل» The Commission for Just and Durable Peace ترأسها فوستر دالاس الذي أصبح فيما بعد وزيرا للخارجية. وأصدرت جماعات أخرى مكونة من شخصيات يهودية وكاثوليكية وبروتستانتية «إعلان السلام العالمي» Declaration of World Peace. وعلى مستوى أساتذة الجامعات تجدر الإشارة إلى أنه تشكلت خلال الحرب ما يقرب من 100 مجموعة عمل داخل الكليات والجامعات الأمريكية المختلفة لدراسة مشكلات ما بعد الحرب ونسقت هذه المجموعات فيما بينها من خلال «لجنة الجامعات لدراسة مشكلات ما بعد الحرب»، وهي اللجنة التي حصلت على مقر لها في مؤسسة السلام العالمي World Peace Foundation. كما اهتمت العديد من الهيئات والمنظمات العريقة الأخرى العاملة في حقل العلاقات الدولية مثل «مجلس الشؤون الخارجية» و«رابطة السياسة الخارجية» وغيرها وغيرها بدراسة قضايا التنظيم الدولي في مرحلة ما بعد الحرب. وتجدر الإشارة هنا إلى أن نخبة مكونة من 15 شخصية أمريكية من أبرز المهتمين بدراسة المنظمات الدولية قامت، برئاسة القاضي Mously Hudson، بنشر مشروع متكامل لإنشاء منظمة دولية تحل محل عصبة الأمم تحت عنوان «خطة لميثاق لمنظمة دولية عامة Design for a charter of a General International Organization. وكان من الطبيعي أن يؤدي كل هذا الجهد، وغيره كثير، إلى تكوين رأي عام قوي في الولايات المتحدة أكثر تفهما لمشاركة الولايات المتحدة في ترتيبات ومؤسسات عالم ما بعد الحرب.

ولا جدال في تأثير هذا الجهد على المستوى الرسمي. إذ يلاحظ أن وزارة الخارجية الأمريكية كانت قد قامت، في يناير 1940، أي قبل عام كامل تقريبا من دخول أمريكا الحرب، بإنشاء إدارة للتخطيط لمرحلة ما

بعد الحرب. وكانت هذه الإدارة متواضعة الحجم والتأثير في البداية ثم ما لبثت أن تضخمت كثيرا وازدادت نفوذا وأهمية مع اقتراب نهاية الحرب ودخول المفاوضات المتعلقة بنشأة «الأمم المتحدة» مرحلة متقدمة. وقد استفادت هذه الإدارة كثيرا من جهود المنظمات غير الحكومية التي سبقت الإشارة إليها وحصلت على كل دراساتها وحرصت على الاستفادة منها قدر الإمكان، بعد أن قامت بفحصها جميعا فحصا شاملا ومدققا.

ولا جدال في أن المقترحات الرسمية الأمريكية التي نوقشت في مؤتمر دامبرتون أوكس كانت محصلة التنسيق بين الجهود والمقترحات الرسمية وبين الجهود والمقترحات غير الرسمية في هذا الصدد.

وقد بلغ حرص الإدارة الأمريكية على الحصول على تأييد المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال والاستعانة بخبراتها إلى حد موافقتها على الفور على اقتراح تقدمت به منظمتان مهمتان من المنظمات المهتمة بدراسة أوضاع التنظيم الدولي في مرحلة ما بعد الحرب لتخصيص جلسة مشتركة لعرض ومناقشة مقترحات دامبرتون أوكس، وفي 16 أكتوبر حضر هذه الجلسة وفود من أكثر من 100 منظمة أمريكية للاستماع إلى شرح لهذه المقترحات ومناقشتها تفصيلا والتعقيب عليها في حضور ممثلين عن وزارة الخارجية الأمريكية.

ومن الجدير بالذكر الإشارة هنا إلى أنه بمجرد دخول الولايات المتحدة الحرب قامت الإدارة الأمريكية بإنشاء عدد من الآليات الجديدة بالإضافة إلى الإدارة التي استحدثتها في وزارة الخارجية من قبل، لدراسة خطط ما بعد الحرب، ففي بداية عام 1942 تم إنشاء لجنة استشارية جديدة أطلق عليها اسم «اللجنة الاستشارية لسياسة ما بعد الحرب الخارجية Advisory Committee On Post-War Foreign Policy انبثقت عنها لجان وإدارات متعددة وشارك فيها متخصصون من داخل وخارج وزارة الخارجية الأمريكية ومن الهيئات العامة والخاصة على حد سواء. كما قام قطاع الأبحاث الخاصة بوزارة الخارجية Division of Special Research بدراسة وتمحيص كل رأي أو فكرة أو اقتراح خاص بميثاق الأمم المتحدة، وقد رأس هذا القطاع Leo Pasvolsky وهو الذي قام بكافة الأعمال والجهود الرامية لتنسيق عمليات التخطيط والمتابعة وبلورة الصياغات الأمريكية الرسمية الخاصة بميثاق

الأمم المتحدة.

ولم يكن الكونجرس الأمريكي بعيدا عن هذه الأجواء. وكان روزفلت ووزير خارجيته كورد ل هل Cordell Hull على وعي تام بالدروس والخبرة المستفادة من تجربة الرئيس ويلسون السابقة. ولذلك كان اهتمامهما برجال الكونجرس من الحزبين الكبيرين واضحا. ومن أهم ما يتعين الإشارة إليه في هذا الصدد إعلان عدد من زعماء الحزبين الكبيرين أثناء الحرب التزامهم بالعمل على إنشاء منظمة دولية أكثر فعالية للمحافظة على السلم والأمن الدوليين في مرحلة ما بعد الحرب. وكانت المخاوف كلها قد تركزت على الاتجاه الانعزالي الذي كان ما يزال قويا وخاصة بعض التيارات المحافظة في الحزب الجمهوري. ولذلك يمكن القول إن أرثر فاندنبرج Arthur Vandenberg عضو الكونجرس عن ولاية متشجان وأحد الشخصيات البارزة في الحرب الجمهوري قد لعب دورا مهما في تنظيم مؤتمر حضره زعماء الحزب الجمهوري في سبتمبر 1943 لضمان مشاركة الولايات المتحدة في منظمة «الأمم المتحدة» المزمع إنشاؤها.

وفي نهاية سبتمبر عام 1943 أيضا وافق مجلس النواب على مشروع قرار مقدم من وليام فولبرايت عرف باسم Fulbright Resolution يؤيد إنشاء آلية عالمية جديدة لحفظ السلم والأمن الدوليين ومشاركة الولايات المتحدة فيها بعد الحرب.

وهكذا فإنه مع دخول الحرب مراحلها الحاسمة أصبح الاتجاه العام السائد داخل الحزبين الكبيرين محسوما من أجل مشاركة إيجابية من جانب الولايات المتحدة الأمريكية في ترتيبات الضمان الجماعي وآليات حفظ السلم والأمن في عالم ما بعد الحرب. ورغم استمرار وجود بعض الأوساط الانعزالية داخل النخبة الأمريكية فإن دورها وتأثيرها كان محدودا جدا بالمقارنة بما كان عليه الوضع عقب الحرب العالمية الأولى. ولذلك لم يكن غريبا أن يوافق مجلس الشيوخ الأمريكي على ميثاق الأمم المتحدة بأغلبية 89 صوتا ضد صوتين فقط وأن تصبح الولايات المتحدة هي أول دولة تودع وثائق تصديقها لدى المنظمة الدولية الجديدة.

وفي داخل الإدارة الأمريكية حدثت بعض الخلافات في وجهات النظر حول بعض القضايا الرئيسية مثل: علاقة المنظمة الدولية الجديدة بالمنظمات

والترتيبات الإقليمية (قضية المركزية واللامركزية أو العالمية والإقليمية) وهل يقتصر نشاطها على المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين أم تمتد لتشمل معالجة القضايا الاقتصادية والاجتماعية (قضية الوظيفية). وكان روزفلت يميل إلى منظمة عالمية تسند فيها مهمة حفظ السلم والأمن إلى الدول الكبرى كما أن وزير خارجيته كان أقرب إلى هذا التفكير العالمي. لكن ويلس Welles نائب وزير الخارجية استطاع أن يلعب دورا مؤثرا لإقناع وزير الخارجية الأمريكي بأهمية المدخل الإقليمي وضرورة أخذه في الاعتبار، ومع انعقاد مؤتمرات الأمم المتحدة المتخصصة (هوت سبرنج للأغذية والزراعة: مايو 1943، بريتون وودز لإنشاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي: يوليو 1944) بدأ تأثير الوظيفية على ميثاق الأمم المتحدة يشق طريقه. ولا جدال في أن الولايات المتحدة أصبحت هي المستودع الرئيسي للأفكار الخاصة ليس فقط بإنشاء منظمة الأمم المتحدة، ولكن أيضا بإنشاء العديد من الوكالات الدولية المتخصصة.

المبحث الثالث

المشاورات الرسمية بين الدول الكبرى

أيا كانت خصوصية أو أهمية الدور الذي لعبته أو تعين على الولايات المتحدة أن تلعبه بالنسبة لنشأة الأمم المتحدة، فإن قيام هذه المنظمة الدولية لم يكن في نهاية المطاف سوى محصلة توافق عام بين الدول المتحالفة، وخاصة الدول الكبرى منها. وقد برز هذا التوافق تدريجيا من خلال مشاورات رسمية يمكن عرض أهم ملامحها ونتائجها على النحو التالي:

1 - ميثاق الأطلنطي: Atlantic Charter

وهو عنوان الوثيقة أو البيان المشترك الذي صدر عقب لقاء رئيس الوزراء البريطاني ونستون تشرشل مع الرئيس الأمريكي روزفلت في 14 أغسطس 1941 على ظهر السفينة Prince of Wales بالقرب من جزيرة نيوفوندلاند بالمحيط الأطلنطي. ولم تكن الولايات المتحدة قد دخلت الحرب بعد ولكن كل الدلائل كانت تشير إلى استعداد الولايات المتحدة المتزايد لمساعدة الدول الصامدة في وجه دول المحور. وتنبع أهمية هذه الوثيقة من أنها تضمنت

أول إشارة إلى أهمية إنشاء «نظام دائم للأمن العام Permanent system of general security> يكون أكثر اتساعا من ذي قبل، بالإضافة إلى تأكيد عدد من المبادئ الأساسية التي تضمنها ميثاق الأمم المتحدة فيما بعد وأهمها حق الشعوب في تقرير مصيرها وفي اختيار نظم الحكم الخاصة بها، وتحريم اللجوء إلى القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية... الخ وتجدر الإشارة إلى أن تشرشل عمل على أن تنص الوثيقة على أهمية «إنشاء منظمة دولية فعالة» لكن روزفلت اعتبر أن الوقت لم يكن ملائما بعد لقفزة من هذا النوع وأقر بضرورة العمل على نوع سلاح الدول المعتدية من خلال نظام موسع للأمن العام.

2- إعلان «الأمم المتحدة» أو «إعلان واشنطن»

وهو الإعلان الذي صدر في واشنطن في يناير 1942 (أي بعد عدة أيام من دخول الولايات المتحدة الحرب) في أعقاب المؤتمر الذي شاركت فيه الدول المتحالفة ضد دول المحور والتي أعلنت الحرب عليها وكان عددها في ذلك الوقت 26 دولة. وقد أطلقت هذه الدول المتحالفة على نفسها اسم «الأمم المتحدة» وهو الاسم الذي سيصبح الاسم الرسمي المختار للمنظمة التي تنشأ في أعقاب الحرب. وقد تضمن هذا الإعلان التزام الدول الموقعة عليه بمواصلة الحرب ضد دول المحور والتعاون المشترك إلى أن يتحقق النصر الكامل ورفض إبرام أي صلح منفصل مع دول المحور. كما تضمن الإعلان التزام الدول الموقعة عليه بالمبادئ التي نص عليها ميثاق الأطلنطي. ومن الجدير بالذكر أن 21 دولة أخرى وقعت على هذا الإعلان أو انضمت إليه فيما بعد خلال الفترة الممتدة من 5 يونيو 1942 (حين وقعت عليه المكسيك) وحتى أول مايو 1945(وهو تاريخ توقيع كل من السعودية وسوريا ولبنان عليه). ومن بين الدول العربية الأخرى التي وقعت على هذا الإعلان: العراق (16 يناير 1943) ومصر (27 فبراير 1945).

3- إعلان موسكو

وهو الإعلان الذي صدر في أعقاب لقاء وزراء خارجية كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وبريطانيا، ووقعه أيضا سفير الصين لدى

الاتحاد السوفييتي، في موسكو في 30 أكتوبر1943 وتأتي أهمية هذا الإعلان من أنه يشكل أول وثيقة رسمية تتضمن التزام الدول الأربع الكبرى المتحالفة بالعمل على إنشاء منظمة دولية بديلة لعصبة الأمم. فقد تضمن هذا الإعلان النص التالي: «وتعترف(الدول الأربع) بضرورة العمل على إنشاء منظمة دولية عامة، في أسرع وقت ممكن، تقوم على أساس احترام مبدأ المساواة السيادية بين كل الدول المحبة للسلام وتكون مفتوحة العضوية لمثل هذه الدول كبيرها وصغيرها، من أجل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين».

وقد تكرر النص على هذا الالتزام في لقاء القمة الذي عقد في طهران بعد ذلك بشهرين بين روزفلت وستالين وتشرشل حيث تضمن البيان الختامي، بالإضافة إلى تأكيد هذا الالتزام، إشارة خاصة إلى المسؤولية الكبرى الملقاة على عاتق هذه الدول الثلاث لصنع السلام بعد الحرب.

4- مشاورات «دامبرتون أوكس»

مع منتصف عام 1944 بدأت المشاورات الخاصة بإنشاء منظمة عالمية جديدة تحل محل «عصبة الأمم» تدخل مرحلة جديدة وحاسمة وهي مرحلة التفاوض الفعلي حول التصورات والمقترحات المختلفة لشكل هذه المنظمة وآلياتها. واقترحت الولايات المتحدة أن يتم تبادل المقترحات والمشروعات الأولية التي بلورتها الدول الكبرى قبل أن تلتقي معا في مؤتمر عام لمناقشة هذه المقترحات والمشروعات وكان من رأي الولايات المتحدة أن الاتفاق بين الدول الكبرى يجب أن يتم أولا، على الأقل بالنسبة للخطوط العريضة والقواعد الأساسية، قبل أن تتم الدعوة إلى مؤتمر عام تدعى إليه كل الدول الحليفة لمناقشة مشروع ميثاق هذه المنظمة وعلى هذا الأساس، وبعد تبادل المقترحات والخطط الرسمية، قامت الولايات المتحدة بتوجيه الدعوة إلى كل من الاتحاد السوفييتي وبريطانيا والصين لحضور مؤتمر لبلورة صيغة أولية لمشروع ميثاق يحظى بقبول الدول الأربع الكبرى. وعقد هذا المؤتمر في دامبرتون أوكس، إحدى ضواحي واشنطن، في أغسطس 1944 وحيث إن الاتحاد السوفييتي لم يكن قد أعلن بعد الحرب على اليابان ومن ثم لم يكن حليفا رسميا للصين، فقد عقد هذا المؤتمر على مرحلتين: الأولى: ضمت الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفييتي والثانية:

ضمت الولايات المتحدة وبريطانيا والصين.

وقد أمكن خلال هذا المؤتمر تحقيق اتفاق الدول الأربع الكبرى على عدد من القضايا وحدث خلاف حول بعضها الآخر، لذا تم الاتفاق على تأجيله ومناقشته في وقت لاحق. أما أهم القضايا التي حدث حولها اتفاق فتتعلق بالأهداف العامة للمنظمة والخطوط العريضة لهيكلها التنظيمي وآلياتها. وكان من أهم القضايا التي حدث حولها إجماع تلك التي تمس مكانة الدول الكبرى ومسئوليتها الخاصة في كل ما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين وضرورة أن تصبح دولا دائمة العضوية في مجلس الأمن، وتوزيع السلطات والاختصاصات والصلاحيات على الفروع الرئيسية وهي مجلس الأمن والجمعية العامة ومحكمة العدل الدولية. وتم الاتفاق أيضا على إنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي ولكن ليس كفرع أساسي وإنما كفرع ثانوي تابع للجمعية العامة. ولم تتضمن مقترحات دامبرتون أوكس أي إشارة إلى نظام الوصاية أو إلى مجلس الوصاية. أما أهم القضايا الخلافية فيمكن إجمالها على النحو التالي:

أولا: نظام التصويت في مجلس الأمن: حيث كان الاتحاد السوفييتي يصر على أن يصبح حق الرفض أو النقض (الفيتو) المتفق عليه للدول دائمة العضوية مطلقا وفي جميع المسائل التي تدخل في اختصاصات مجلس الأمن سواء كانت إجرائية أو موضوعية. وقد رأت الدول الثلاث الأخرى أن هذا الموقف يتسم بالجمود وقد يعرض المنظمة للشلل وفي نفس الوقت قد لا يمكن قبوله أو تمريره من جانب الدول الأخرى التي ستشارك في تأسيس المنظمة في مرحلة لاحقة.

ثانياً: عضوية جمهوريات الاتحاد السوفييتي في المنظمة: طالب الاتحاد السوفييتي بأن يسمح لجميع الجمهوريات المكونة له بعضوية المنظمة الجديدة من منطلق أن هذه الجمهوريات الست عشرة تحظى بحكم ذاتي دستوري Constitutional Autonomy وأنها يجب أن تعامل معاملة مماثلة لدول الكومنولث البريطاني. ولم تقبل الدول الثلاث الأخرى بوجهة النظر هذه.

ثالثاً: طبيعة محكمة العدل الدولية وما إذا كانت ستعد محكمة جديدة أم امتدادا للمحكمة الدائمة للعدل الدولي وهل ستصبح هذه المحكمة فرعا من فروع الأمم المتحدة أو ستكون مستقلة.

رابعاً: الترتيبات المتعلقة بالمرحلة الانتقالية وتصفية أعمال «عصبة الأمم»، كذلك رئي أن بعض الأقسام الأخرى في مشروع الميثاق المقترح تحتاج إلى تعديل أو تنقيح في الصياغة وخصوصا ما يتعلق منها بتنظيم السكرتارية ودور الأمين العام وأنشطة المنظمة الوليدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

5- مشاورات يالتا:

وهي المشاورات التي تمت على مستوى القمة بين الدول الثلاث الكبرى وشارك فيها ستالين وروزفلت وتشرشل، وتعرف عادة بأنها المشاورات التي اتفق فيها الثلاثة الكبار على اقتسام مناطق النفوذ في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية. غير أن ما يهمنا من هذه المشاورات هو أن بعض ما طرح فيها كانت له صلة مباشرة بالأمم المتحدة وبالقضايا المؤجلة حول بعض التفاصيل الخاصة بإنشائها. وفي يالتا تم الاتفاق بين الثلاثة الكبار على ما يلي:

أولاً: نظام التصويت في مجلس الأمن: حيث اقترحت الولايات المتحدة التفرقة بين المسائل الإجرائية والمسائل الموضوعية وقصر حق الفيتو على المسائل الموضوعية فقط دون المسائل الإجرائية وامتناع الدول الأطراف في نزاع عن المشاركة في التصويت. وقد وافق ستالين على هذه المقترحات التي رآها كافية لتمكين الاتحاد السوفييتي من الحيلولة دون صدور قرار من مجلس الأمن يفرض عليه القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل ضد رغبته أو إرادته.

ثانياً: نظام الوصاية الذي يفترض أن يطبق على المستعمرات المشمولة بنظام الانتداب السابق والمستعمرات التي كانت تابعة للدول المهزومة في الحرب والمستعمرات التي تقبل الدول التي تديرها وضعها تحت هذا النظام. وقد اقتصر الاتفاق على المبادئ العامة والخطوط العريضة دون التفصيلات.

ثالثاً: الاكتفاء بقبول أوكرانيا وروسيا البيضاء دون بقية الجمهوريات السوفييتية كعضوين مؤسسين في المنظمة الجديدة، وقد وافق الاتحاد السوفييتي، على مضض، على هذا الحل الوسط شريطة أن يوافق الرأي العام الأمريكي على ذلك.

رابعاً: الدعوة لمؤتمر تأسيسي للأمم المتحدة يعقد في سان فرانسيسكو في 25 أبريل 1945 على أن تتولى الولايات المتحدة توجيه الدعوة له وتحت رعاية الدول الكبرى الأخرى بما فيها فرنسا والصين إن أرادتا. كما تم الاتفاق على ضرورة أن تتضمن الدعوة تأكيدا على أن المقترحات التي تم الاتفاق عليها بين الدول الكبرى في دامبرتون أوكس ويالتا ستكون هي أساس التفاوض في سان فرانسيسكو.

ويتضح من هذا الاستعراض الموجز لأهم مراحل المشاورات الرسمية الخاصة بإنشاء الأمم المتحدة أن هذه المنظمة قامت في الواقع على أكتاف الدول الثلاث الكبرى المتحالفة في الحرب وهي الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفييتي، كما يتضح أن ما اتفقت عليه هذه الدول الثلاث، وخصوصا فيما يتعلق بموقع مجلس الأمن في إطار التنظيم المقترح ودور ومكانة الدول دائمة العضوية ونظام التصويت فيه وتوزيع السلطات والصلاحيات بين فروع وأجهزة الأمم المتحدة، كان هو الأساس الذي دارت حوله المناقشات في سان فرانسيسكو. ولم تتزحزح الدول الكبرى قيد أنملة عما اتفقت عليه فيما بينها. ولم يكن أمام الدول الصغرى والمتوسطة التي حضرت مؤتمر سان فرانسيسكو سوى أن تقبل بجوهر ما تم الاتفاق عليه وأن تحاول أن تفسر أو تشرح أو تضيف شريطة ألا يخل ذلك بما تم الاتفاق عليه بين الدول الكبرى أو يعدله.

المبحث الرابع

مؤتمر سان فرانسيسكو التأسيسي ودور الدول الصغرى والمتوسطة

ظلت حركة الدول المتحالفة الأخرى في الحرب العالمية الثانية مقيدة إلى حد كبير ولم تلعب دورا يذكر في المشاورات الخاصة بصياغة ميثاق المنظمة الدولية المزمع إنشاؤها حتى قبيل انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو التأسيسي. وكان هذا الدور قد بقي محصورا في توقيع عدد من هذه الدول على «إعلان الأمم المتحدة» الصادر في واشنطن في يناير 1942 أو في الانضمام إلى هذا الإعلان لاحقا، بعد إعلان الحرب على دول المحور، حتى تتمكن من المشاركة في مؤتمر سان فرانسيسكو. وفيما عدا ذلك فقد ظلت كافة المشاورات المتعلقة بإنشاء الأمم المتحدة حكرا على الدول الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وبريطانيا، طوال فترة الحرب. وحتى قبل أن تنشر وثيقة دامبرتون أوكس كان شعور بالقلق قد بدأ يظهر في أوساط الدول الأخرى سببه الخوف من أن تعكس المنظمة الوليدة مصالح ورؤى الدول الكبرى على

حسابها هي. وعكس مؤتمر الدول الأمريكية الذي عقد في المكسيك خلال الفترة من 21 فبراير-8 مارس 1945 هذا القلق. فقد عبر البيان الصادر عن هذا المؤتمر عن بعض مخاوف دول أمريكا اللاتينية وبلور عددا من المطالب كان أهمها: التمسك بعالمية المنظمة وضرورة أن تعكس قواعد العضوية فيها هذا المبدأ، وتوسيع اختصاصات الجمعية العامة باعتبارها الفرع الرئيسي والوحيد الذي تمثل فيه كافة الدول الأعضاء. ودعم دور محكمة العدل الدولية لتتمكن من أن تلعب دورا أكثر فاعلية من الدور الذي لعبته المحكمة الدائمة للعدل الدولي، والاعتراف بأهمية المنظمات الإقليمية ودورها في حفظ السلم والأمن والتعاون الدولي. كما طالبت في الوقت نفسه بتمثيل مناسب لأمريكا اللاتينية في مجلس الأمن. ولأن الصيغة النهائية لمقترحات دامبرتون أوكس لم تكن قد نشرت رسميا بعد فإن هذه المقترحات لم تصبح هدفا مباشرا للهجوم من جانب مؤتمر الدول الأمريكية. لكن ما إن نشرت هذه المقترحات حتى أثارت عاصفة من الانتقادات ليس في دول أمريكا اللاتينية وحدها وإنما في كافة الدول الأخرى. وقد ظهر هذا بوضوح في مؤتمر سان فرانسيسكو حيث انقسم المؤتمر تجاه العديد من القضايا إلى مجموعتين رئيستين متنافرتين: مجموعة الدول الكبرى الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن في ناحية وبقية الدول في ناحية أخرى.

وفي هذا المؤتمر التأسيسي للأمم المتحدة الذي سمي «مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولي» United Nations Conference on International Organization تركز هجوم الدول غير الكبرى على مشروع الميثاق المقترح في عدد من القضايا كان من أهمها نظام التصويت في مجلس الأمن، وعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية. وموقف الأمم المتحدة تجاه المسألة الاستعمارية من ناحية وتجاه المسائل الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى. وقد تفاوت حظر هذه الدول من النجاح من حالة إلى أخرى. ففي الوقت الذي فشلت فيه فشلا ذريعا وكاملا في إلغاء أو حتى الحد من المزايا الممنوحة للدول دائمة العضوية فإنها نجحت في إدراج نصوص جديدة أو تعديل نصوص قديمة لإضفاء مزيد من الوضوح على هذه النصوص وتوسيع دور الأمم المتحدة في المسائل المتعلقة بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية وفي القضية الاستعمارية. وسوف نقوم هنا بعرض إجمالي

لموقف الدول الصغرى والمتوسطة من بعض هذه القضايا، والدور الذي لعبته في الصياغة النهائية لميثاق الأمم المتحدة.

أولاً : فيما يتعلق بمجلس الأمن وقواعد التصويت فيه

فقد اعتبرت معظم هذه الدول أن السلطات والصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمن أوسع مما ينبغي وترتب عليها عملا تقليص سلطات وصلاحيات الجمعية العامة. وقد رأت هذه الدول أن هذا الوضع ينطوي على خلل يتعين إصلاحه. كما رأت أيضا أن النصوص الخاصة بقواعد التصويت في المجلس يكتنفها الغموض فضلا عن أن حق الفيتو الممنوح للدول دائمة العضوية ينطوي على تمييز غير مقبول وقد يؤدي إلى إحداث شلل في قدرة مجلس الأمن على اتخاذ القرارات التي تمكن الأمم المتحدة من القيام بالدور المطلوب منها وخاصة في المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن.

وكان وزير خارجية أستراليا H.V. Evatt هو الذي قاد الهجوم في هذا الاتجاه وانضم إليه العديد من رؤساء الوفود الأخرى المشاركة. لكن وثائق مؤتمر سان فرانسيسكو تفصح بوضوح عن تكتل الدول دائمة العضوية وعدم استعدادها لتقديم أي تنازلات وخاصة فيما يتعلق بحق الفيتو. وقد وصل الأمر إلى حد قيام السناتور كوناللي Connally بتمزيق نسخة من مشروع الميثاق المطروح صائحا أنه «من دون الفيتو لن يكون هناك ميثاق أصلا». وبعد التسليم بهذا الحق من حيث المبدأ حاولت مجموعة الدول غير الدائمة الانتقال إلى خط دفاع ثان تمثل في محاولة إخراج الأمور التي لا تتعلق بالسلم والأمن الدوليين مباشرة (مثل تعديل الميثاق، و قبول الأعضاء الجدد، واختيار الأمين العام للمنظمة وقضاة محكمة العدل الدولية) من نطاق الفيتو. لكن الدول الدائمة رفضت هذا المطلب أيضا رفضا قاطعا. وتمثل خط الدفاع الثالث في محاولة إزالة الغموض الذي يكتنف نصوص مشروع الميثاق المقترح فيما يتعلق بحصر الحالات التي لا يجوز فيها استخدام حق الفيتو في المسائل الإجرائية. وقامت هذه الدول بتصميم استبيان مكون من 23 سؤالا حول إمكانية تطبيق الفيتو في قضايا معينة. وقد كللت الجهود التي بذلت في هذا الصدد بنجاح نسبي لأن الدول الأربع الكبرى الداعية وافقت في النهاية على إصدار بيان مشترك تلتزم فيه صراحة

باعتبار بعض القضايا التي قد تطرح للمناقشة والتصويت في مجلس الأمن من الأمور الإجرائية التي لا يجوز فيها استخدام حق الفيتو. لكن الدول الكبرى أصرت في الوقت نفسه على أن ينص هذا الإعلان على أنه في حالة الخلاف حول تكييف طبيعة المسائل المعروضة للبحث على جدول أعمال المجلس فإن حسم هذا الخلاف يعامل باعتباره مسألة موضوعية، وهو ما أدى إلى ما يعرف باسم «الفيتو المزدوج» كما سنشير إليه فيما بعد. كذلك تجدر الإشارة إلى نجاح الدول الصغرى والمتوسطة في شل قدرة أي من الدول دائمة العضوية على الحيلولة دون عقد مؤتمر لإعادة النظر أو للمراجعة الشاملة لنصوص الميثاق. فقد اعتبر أن الدعوة إلى مؤتمر جديد لمراجعة الميثاق تتطلب موافقة ثلثي الدول الأعضاء في الجمعية العامة وسبع من الدول الأعضاء في مجلس الأمن دون أن تشترط إجماع الدول دائمة العضوية. لكن هذا النجاح ظل شكليا لأن الدول دائمة العضوية أصرت على أن دخول أي تعديل حيز النفاذ لا يتم إلا بعد توافر أغلبية معينة يشترط أن تكون من بينها الدول دائمة العضوية مجتمعة.

ثانيا: فيما يتعلق بالترتيبات الإقليمية

قادت مجموعة دول أمريكا اللاتينية، تؤيدها في ذلك مجموعة الدول العربية بقوة، الاتجاه الرامي إلى ضرورة اعتراف الميثاق بالمنظمات الإقليمية وبدورها وخاصة في التسوية السلمية للمنازعات الدولية. ومن المعروف أن جامعة الدول العربية كانت قد أنشئت بالفعل قبل انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو، كما أن الخطوات الرامية إلى إنشاء منظمة إقليمية تضم كافة الدول الأمريكية كانت قد دخلت مرحلة حاسمة. ولهذا تحمست الدول الأمريكية والعربية كثيرا لتوضيح طبيعة العلاقة بين المنظمة العالمية المزمع إنشاؤها وبين المنظمات الإقليمية سواء القائمة منها أو التي يمكن أن تقوم في المستقبل. ودارت مناقشات مستفيضة حول تعريف المنظمة الإقليمية وما إذا كان من الملائم أن ينص في الميثاق على تعريف محدد للمنظمة أو للترتيبات الإقليمية وما إذا كان من الملائم عرض المنازعات الإقليمية على هذه المنظمات، في حالة وجودها، أولا قبل عرضها على مجلس الأمن، وما إذا كان بوسع المنظمات الإقليمية اتخاذ عمل من أعمال المنع أو القمع ضد

الخارجين على الشرعية من أعضائها .... الخ. وأدت هذه المناقشات إلى إفراد فصل خاص بالميثاق، هو الفصل الخامس، لتوضيح طبيعة العلاقة بين العالمية والإقليمية، ويعتبر هذا الفصل في مجمله حلا وسطا بين أنصار العالمية وأنصار الإقليمية مع ترجيح كفة المنظمة العالمية وخاصة في كل ما يتعلق بأعمال المنع أو القمع. غير أن أهم ما استطاعت الدول الصغيرة والمتوسطة أن تحصل عليه في هذا الإطار هو نص المادة 51 التي تبيح حق الدفاع الشرعي عن النفس، على المستوى الفردي أو الجماعي، وخصوصا في حالة شلل مجلس الأمن وعجزه عن القيام بمهامه. وقد اعتبر ذلك في حينه مكسبا كبيرا حصلت عليه الدول الصغرى والمتوسطة على الرغم من إساءة استعماله لاحقا من جانب العديد من الدول.

ثالثا: فيما يتعلق بالقضية الاستعمارية

لم يتضمن المشروع الأصلي للميثاق، الذي طرح للنقاش في مؤتمر سان فرانسيسكو، أي إشارة إلى المسألة الاستعمارية إلا من زاوية نظام الوصاية الذي تعين أن يحل محل نظام الانتداب الذي كان قائما في ظل عصبة الأمم. ولعبت الدول التي عانت تحت نير الاستعمار أو الدول التي ليس لها مصالح استعمارية مباشرة دورا كبيرا في إعادة صياغة موقف الميثاق من القضية الاستعمارية برمتها. وكانت محصلة النقاش الذي جرى حول هذه القضية هي إعادة صياغة الجزء الخاص بنظام الوصاية بحيث يصبح فصلا مستقلا في الميثاق ويحتوي على نصوص واضحة تحدد طبيعة المهام الملقاة على عاتق الدول الوصية ومسؤولية الأمم المتحدة في الرقابة على إدارة هذه الدول للأقاليم المشمولة بنظام الوصاية، واعتبر مجلس الوصاية أحد الفروع الرئيسية للمنظمة. لكن النجاح الأكثر وضوحا وبروزا حول هذه المسألة تمثل في إضافة فصل جديد إلى الميثاق يتعلق بالمستعمرات الأخرى التي لم تدرج ضمن نظام الوصاية تحت عنوان «الإعلان الخاص بالأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي». وقد اعتبر هذا الإعلان بمثابة إعلان حقوق لشعوب المستعمرات. ورغم أن هذا الإعلان لم يحدد موقفا واضحا وقاطعا من المسألة الاستعمارية ولم ينص صراحة على حق شعوب المستعمرات في الاستقلال أو الحكم الذاتي فإن إدراجه في الميثاق شكل

نقطة الانطلاق الرئيسية لعمل منهجي منظم قامت به الدول المناهضة للاستعمار في الجمعية العامة للقضاء على الظاهرة الاستعمارية تماما.

ومن الجدير بالذكر أن الدول الكبرى، وخاصة الاستعمارية منها، حاولت إقرار مبدأ ضرورة إجراء مشاورات فيما بينها أولا حول هذه القضايا قبل إقرار النصوص المتعلقة بها نهائيا في الميثاق. لكن تولدت ضغوط نشطة شديدة لرفض هذا الاتجاه ومن ثم أسهمت الدول الصغيرة والمتوسطة بالإضافة إلى بعض الدول الكبرى المناهضة للاستعمار بنصيب كبير في صياغة عدد كبير من التفاصيل المتعلقة بنظام الوصاية وشؤون المستعمرات ككل.

رابعا: فيما يتعلق بدور المنظمة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية

حاولت الدول الفقيرة أو النامية في مؤتمر سان فرانسيسكو توسيع نطاق صلاحيات الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية. لكن بعض الدول الكبرى، وخاصة الاتحاد السوفييتي، لم تكن شديدة الحماس لهذا الاتجاه.

وكانت تود أن تقتصر مهام المنظمة على المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين مباشرة. غير أن الولايات المتحدة أظهرت تعاطفا مع الدول المطالبة بتوسيع أنشطة الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية. وقد أسفرت المناقشات المستفيضة حول هذه المسألة عن تحقيق عدد من المكاسب من أهمها: رفع مستوى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى مصاف الفروع الرئيسية بعد أن كان مقترحا أن يكون مجرد فرع ثانوي تابع للجمعية العامة، وتوسيع اختصاصات وصلاحيات هذا المجلس لتشمل حقه في إنشاء ما يراه ضروريا من الفروع الثانوية، والدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية عامة في الموضوعات التي يراها ... الخ، وكان لهذه الجهود المبكرة في سان فرانسيسكو أثرها الحاسم في تمكين الأمم المتحدة في مرحلة لاحقة من الاضطلاع بأنشطة واسعة جدا في الميادين الاقتصادية والاجتماعية وخاصة في المسائل المتعلقة بقضايا التنمية في الدول النامية.

يجدر بنا أن نشير هنا أيضا إلى أن الدول الصغيرة والمتوسطة نجحت في تعديل بعض نصوص مشروع الميثاق المطروح على مؤتمر سان فرانسيسكو

بالنسبة لعدد من القضايا المهمة الأخرى. وعلى سبيل المثال فقد نجحت في توسيع صلاحيات الجمعية العامة وتمكنت من صياغة وإقرار نص المادة العاشرة الحالية في الميثاق والتي تتيح للجمعية العامة حق مناقشة أي مسألة أو أمر يدخل في نطاق الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه. كما نجحت أيضا في توسيع بعض الصلاحيات الممنوحة للأمين العام ودعم الضمانات المقررة للموظفين الدوليين.

وفي الوقت نفسه الذي كان مؤتمر سان فرانسيسكو منعقدا فيه كانت هناك لجنة خاصة من القانونيين مجتمعة في واشنطن لصياغة اللائحة الأساسية لمحكمة العدل الدولية. وعند مناقشة اللائحة المقترحة بعد عرضها على المؤتمر حاولت بعض الدول إجراء تعديلات جوهرية فيها لإقرار الولاية الإلزامية للمحكمة، لكن معظم الدول رفضت هذا الاتجاه باعتباره مقيدا لسيادتها. وهكذا أصبحت اللائحة الأساسية لمحكمة العدل الدولية تكاد تكون نسخة مكررة من اللائحة الأساسية للمحكمة الدائمة للعدل الدولي. الفارق الأساسي هنا أن مؤتمر سان فرانسيسكو وافق على أن تصبح هذه اللائحة جزءا لا يتجزأ من نصوص الميثاق واعتبر محكمة العدل الدولية فرعا رئيسيا من فروع المنظمة.

وفي 26 يونيو 1945 وقعت جميع الدول التي شاركت في مؤتمر سان فرانسيسكو، وعددها 50 دولة(*)، على الميثاق بعد الاتفاق على صيغته النهائية، ودخل حيز التنفيذ في 24 أكتوبر من نفس العام بعد قيام أغلبية الدول المؤسسة وجميع الدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن بإيداع أوراق التصديق. وقبل أن يدخل الميثاق حيز التنفيذ كان قد تم تشكيل لجنة تحضيرية لاتخاذ كافة الإجراءات والترتيبات اللازمة لبدء

(*) وهي الدول التي وافقت أو انضمت إلى «إعلان الأمم المتحدة السابقة الإشارة إليه، والتي أعلنت الحرب على دولة أو أكثر من دول المحور. وكان عدد هذه الدول 46 دولة أضيفت إليها، بموافقة المشاركين في المؤتمر 4 دول أخرى هي: أوكرانيا وروسيا البيضاء والأرجنتين والدانمارك. وكان الاتحاد السوفييتي قد أصر على أن توجه الدعوة إلى حكومة بولندا المؤقتة ولكن رفض هذا الطلب ومع ذلك فقد سمح لبولندا فيما بعد بالتوقيع على الميثاق واعتبرت إحدى الدول المؤسسة. ومن ثم فقد وصل عدد الدول المؤسسة إلى 51 دولة.

نشاط «منظمة الأمم المتحدة». وعقدت هذه اللجنة أول اجتماعاتها في 10 يناير 1946 في لندن. وتمت الموافقة على أن تصبح نيويورك مقرا دائما للمنظمة الجديدة. وحصلت على مقر مؤقت في Hunter College في برونكس. ثم انتقلت إلى مقرها الحالي في أوائل الخمسينات عندما اكتمل المبنى الذي أقيم على الأرض التي قدمها روكفلر منحة حيث تكلف حوالي 65 مليون دولار قدمتها الولايات المتحدة قرضا دون فوائد.

2 الميثاق (رؤية تحليلية)

مقدمة

يتكون ميثاق الأمم المتحدة من ديباجة قصيرة و 111 مادة موزعة على تسعة عشر فصلا بالإضافة إلى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والذي يتكون من 70 مادة تعد جزءا لا يتجزأ من الميثاق. وتفصل هذه المواد في توضيح الغرض من إنشاء منظمة الأمم المتحدة ومقاصدها والمبادئ التي تقوم عليها وسبل وآليات تحقيق أهدافها وفروعها الرئيسية وقواعد التصويت... الخ. لكن ميثاق الأمم المتحدة ليس مجرد وثيقة منشئة لمنظمة دولية ومحددة لقواعد العمل بها وإنما هو أكثر من ذلك بكثير. إذ يعتبر الميثاق هو أعلى مراتب المعاهدات الدولية وأكثر قواعد القانون الدولي سموا ومكانة. ولذلك لم يكن من المستغرب أن تنص المادة 103 من هذا الميثاق نفسه على أنه «إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق». ومعنى ذلك أنه لا يجوز لأي دولة أن تبرم أي اتفاق دولي تتعارض أحكامه مع القواعد والأحكام الواردة في ميثاق الأمم المتحدة. بعبارة أخرى يمكن القول إن أي

سلوك أو فعل دولي يتناقض صراحة أو يشكل خرقا لميثاق الأمم المتحدة يصبح بالضرورة فعلا أو سلوكا منافيا للقانون الدولي والشرعية الدولية وخروجا عليهما.

ويهدف هذا الفصل إلى إعطاء القارئ صورة عامة، ولكن متكاملة قدر الإمكان، عن منظمة الأمم المتحدة والأحكام والقواعد المنظمة لدولاب العمل بها كما وردت في الميثاق. وقد رأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

الأول: يحلل مقاصدها ومبادئها والقواعد والأحكام العامة التي تقوم عليها.

الثاني: يعرض لفروع الهيئة وأجهزتها الرئيسية وقواعد التصويت أو صنع القرارات بها.

وليس معنى ذلك أننا سنغطي في هذا الفصل كل ما ورد في الميثاق من قواعد وأحكام بالشرح والتحليل،، لأن المقصود هنا هو إعطاء صورة عامة عن كيفية عمل منظمة الأمم المتحدة.

المبحث الأول

نظرة عامة

أولا: أهداف الأمم المتحدة ومقاصدها ووظائفها:

حددت المادة الأولى من الميثاق أهداف الأمم المتحدة ومقاصدها على النحو التالي:

١- حفظ السلم والأمن الدوليين:

ويأتي هذا الهدف على رأس جدول أعمال المنظمة ويتمحور حوله نشاطها كله. ولم يكن ذلك غريبا بالنظر إلى الظروف والملابسات التي أحاطت بنشأة الأمم المتحدة، حيث كانت المعارك الطاحنة في الحرب العالمية الثانية ما تزال دائرة وكان التخريب الذي تحدثه الحرب يبدو واضحا للعيان في كل مكان. ولذلك تركزت أنظار الجميع وجهودهم على قضية السلام والأمن وكيف يمكن الحيلولة دون اندلاع مثل هذه الحرب المدمرة والبشعة مستقبلا. ومن الجدير بالذكر أن الفقرة الأولى من المادة الأولى للميثاق والتي تحدثت عن هذا الهدف أوضحت أن قيام الأمم المتحدة بمهامها المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين يقتضي منها «اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها». ومعنى ذلك أنه يتعين على المنظمة إلا تنتظر اندلاع المنازعات أو تحولها إلى

صراعات مسلحة لكي تتدخل، بل يتعين عليها أن تقوم باتخاذ إجراءات وقائية لإزالة الأسباب التي تؤدي إلى التوتر أو الاحتكاك الدولي. فإذا ما اندلعت المنازعات تعين على الأمم المتحدة أن تحاول إيجاد حلول لها بالطرق والوسائل السلمية. ومن الجدير بالذكر أن نص هذه الفقرة نفسها أشار إلى «مبادئ العدل والقانون الدولي» باعتبارها تشكل أسس التسوية التي يتعين أن تسعى إليها الأمم المتحدة وهو ما يعني ضمنا أنه يتعين على الأمم المتحدة ألا تبارك أي تسويات أو حلول للأزمات وفقا لمنطق أو مقتضيات موازين القوة إذا كان من شأن هذه الموازين أن تفضي إلى تسويات لا تتفق مع موازين العدالة أو قواعد القانون الدولي. وأخيرا فقد نصت الفقرة نفسها على صلاحية الأمم المتحدة في «قمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاحتلال بالقوة». أي أن الأمم المتحدة يتعين عليها أن تتدخل لاتخاذ كافة التدابير الفعالة لقمع العدوان أيا كانت هذه التدابير: سياسية أم اقتصادية أم عسكرية. وسنشير لاحقا إلى الوسائل والآليات التي نص عليها الميثاق لتمكين الأمم المتحدة من تحقيق أهدافها الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين. لكن ما نود أن نركز عليه هنا هو أن الفقرة الأولى من المادة الأولى من الميثاق تشير بوضوح إلى ثلاثة أنواع من التدابير التي يتعين على الأمم المتحدة اتخاذها لحفظ السلم والأمن الدوليين: تدابير وقائية لإزالة أسباب التوتر والحيلولة دون اندلاع المنازعات أصلا، وتدابير لمساعدة أطراف النزاع على التوصل إلى تسوية سلمية للنزاع وفقا لمبادئ العدل والقانون، وتدابير قمعية لمواجهة حالات العدوان أو تهديد السلم أو الإخلال به.

2- إنماء العلاقات الودية بين الأمم:

حددت الفقرة الثانية من المادة الأولى الهدف الثاني من الأهداف التي تعين أن تعمل الأمم المتحدة على تحقيقها حين نصت على صلاحيتها في اتخاذ كل التدابير اللازمة «لإنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وفي مقدمتها حق تقرير المصير.. وكذلك التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام». وتنبع أهمية هذه الفقرة تحديدا من كونها تتحدث عن «حق الشعوب في تقرير مصيرها» ليس فقط باعتباره مبدأ من المبادئ التي يتعين أن توجه عمل

الأمم المتحدة (وإلا لكان مكانه الطبيعي المادة الثانية من الميثاق وليس المادة الأولى)، ولكن أيضا وعلى وجه الخصوص باعتباره أحد مقاصد الأمم المتحدة وأهدافها الأساسية. ورغم أن الميثاق لم يوضح ما المقصود بحق الشعوب في تقرير مصيرها أو يحدد الدور الذي يتعين أن تضطلع به الأمم المتحدة لتمكين الشعوب من ممارسة هذا الحق، ورغم وجود خلافات في مؤتمر سان فرانسيسكو حول مفهوم هذا الحق ونطاقه، فإن مجرد النص عليه في هذه المادة تحديدا كان يعد نصرا كبيرا للقوى المناهضة للاستعمار، كما كانت له آثار هائلة على توجيه نشاط الأمم المتحدة في مجال مكافحة الاستعمار.

3- تحقيق التعاون الدولي في الميادين الأخرى:

أما الهدف الثالث من أهداف الأمم المتحدة فهو، وفقا لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الأولى: «تحقيق التعاون الدولي في حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وفي تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك بشكل مطلق وبلا أي نوع من التمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ودون أي تفرقة بين الرجال والنساء». وقد أكد هذا النص طبيعة الأمم المتحدة كمنظمة عامة وليست منظمة سياسية أو أمنية متخصصة. إذ إن قضية العلاقة بين ما هو سياسي-أمني واقتصادي-اجتماعي في أنشطة الأمم المتحدة الرامية إلى تحقيق السلم الدولي قد حظيت بمناقشات واسعة النطاق سواء في مؤتمر سان فرانسيسكو أو في مختلف أجهزة وفروع منظمة الأمم المتحدة بعد دخولها حيز التنفيذ. غير أن ما يهمنا أن نؤكده هنا هو أن هذه الفقرة تضفي على الأمم المتحدة صلاحيات مؤكدة في ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وغيره، على الرغم من أن مفهوم «تحقيق التعاون» هو مفهوم فضفاض لا يترتب عليه بالضرورة منح الأمم المتحدة سلطة اتخاذ تدابير معينة ومحددة في هذا المجال. أيضا كان من اللافت للنظر أن يتحدث الميثاق في هذه الفقرة عن حقوق الإنسان باعتبار أن تأكيد احترامها والتشجيع عليها يعدان هدفا رئيسيا من أهداف الأمم المتحدة.

4- تنسيق الأنشطة الدولية وتوجيهها لخدمة أهداف المنظمة:

نصت الفقرة الرابعة من المادة الأولى المحددة لمقاصد منظمة الأمم المتحدة وأهدافها على أن من بين هذه الأهداف «جعل هذه المنظمة مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة». وتبدو هذه الفقرة وكأنها مجرد خلاصة أو خاتمة للأهداف السابقة والخاصة بحفظ السلم وتنمية العلاقات الودية بين الأمم وتحقيق التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية. ولكن دلالاتها تتعدى ذلك في الواقع. فهذه الفقرة تعبر عن طموح له صيغة تعبوية ربما تعكس حالة الحماس الذي كان موجودا عند إنشاء الأمم المتحدة. وقد تركزت الآمال في ذلك الوقت على أن تتحول الأمم المتحدة إلى فاعل دولي حقيقي يوجه نشاط وجهود كافة الأمم ويصبح بمثابة «الفلتر» أو «المرشح» الذي ينقي هذه الأنشطة من أي شوائب قد تعكر صفو العلاقات بين الدول. لكنها في تقديرنا لا تخلو أيضا من دلالة عملية. وربما كان المقصود بهذه الفقرة أن تعمل الأمم المتحدة على أن تتحول تدريجيا من مجرد منظمة دولية عامة إلى نواة للتنظيم العالمي الشامل من خلال إقامة شبكة كثيفة من التفاعلات مع كل المنظمات الدولية الأخرى الإقليمية والعالمية، العامة والمتخصصة، الحكومية وغير الحكومية. وقد احتوى الميثاق بالفعل على النصوص التي تمكن الأمم المتحدة من أن تتحول إلى نواة لمنظومة عالمية تعكس الإطار المؤسسي للنظام الدولي كله.

ثانيا: مبادئ الأمم المتحدة:

حددت المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة المبادئ التي تلزم كلا من الدول الأعضاء والأمم المتحدة نفسها بالسير على هداها وهي:

١- مبدأ المساواة السيادية بين الدول الأعضاء:

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة الثانية من الميثاق على «قيام الأمم المتحدة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها. والمقصود بالمساواة هنا هو المساواة القانونية في الحقوق والواجبات. وقد ظهر هذا المبدأ بصورة ملموسة في عدد من القواعد الأساسية التي تضمنها الميثاق وفي مقدمتها قاعدة المساواة في التصويت، فلكل دولة صوت واحد في كافة فروع الهيئة وأجهزتها السيادية. لكن تعين على الميثاق في الوقت

نفسه أن يوائم بين ما تفرضه اعتبارات السيادة من ضرورة المساواة بين الدول كبيرها وصغيرها وبين ما تفرضه الاعتبارات الواقعية من ضرورة التمييز بين الدول وفقا لقدراتها المتباينة حفاظا على فاعلية المنظمة وخصوصا في المسائل التي يتعين أن تقوم فيها الأمم المتحدة باتخاذ إجراءات أو ترتيبات عملية أو قرارات حاسمة وواجبة التنفيذ مثل المسائل المتعلقة بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين. ولذلك لم يتردد الميثاق في منح الدول الكبرى مزايا خاصة حين أعطى كلا منها الحق في مقعد دائم في مجلس الأمن، وحق الفيتو أو الاعتراض الذي يمكنها عملا من الحيلولة دون صدور أي قرارات تتعلق بمسائل موضوعية إذا كانت لا ترغب في صدورها.

وقد أثار هذا التمييز موجة من الاحتجاج والاستياء من جانب الدول الأخرى في مؤتمر سان فرانسيسكو.

2- تنفيذ الالتزامات بحسن نية:

قررت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق أنه «لكي يكفل أعضاء الأمم المتحدة لأنفسهم جميع الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون بتنفيذ الالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بمقتضى الميثاق بحسن نية». ويلاحظ هنا أن الميثاق ربط بين التمتع بمزايا العضوية في الأمم المتحدة وبين تنفيذ الالتزامات بحسن نية. وهناك من الفقهاء من يرى أن النص على حسن النية هنا لا معنى له لأنه ليس من المتصور تنفيذ الالتزامات في ظل توافر سوء النية. ولم يرد هذا المفهوم في مقترحات دامبرتون أوكس، ولكنه أضيف في سان فرانسيسكو بناء على اقتراح مندوب كولومبيا على اعتبار أن مبدأ حسن النية هو من المبادئ الأساسية للقانون الدولي العام وهو مبدأ لازم لضمان استمرار المنظمات الدولية. وما لم يقم الأعضاء بتنفيذ الالتزامات التي ارتضوا التقيد بها منذ لحظة تصديقهم على الميثاق بحسن نية فإن التنظيم الدولي يعجز عن القيام بوظائفه على النحو الأكمل. ويقصد بالالتزامات هنا كل أنواع الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق سواء أكانت التزامات مادية، مثل الوفاء بالحصص المالية المقررة أو تقديم التسهيلات المطلوبة لتمكين المنظمة من معاقبة المعتدي.. الخ، أو التزامات أخلاقية أو معنوية.

3- حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية:

فرضت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة «أن ينهوا منازعاتهم بالطرق السلمية على نحو لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر». ويلاحظ أن الميثاق هنا قد ربط بين التسوية السلمية وبين العدل الدولي بما يوحي بأن أي تسوية سلمية، لكي تكون مقبولة من وجهة نظر الميثاق، فإنه يتعين أن تكون عادلة. وقد أوضحت المادة 33 من الميثاق هذه الطرق السلمية على النحو التالي:

«التفاوض والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو اللجوء إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيار الدول المتنازعة». ومعنى ذلك أن الميثاق لم يورد هذه الطرق على سبيل الحصر ولكن على سبيل المثال. وترك حرية الاختيار أساسا للدول المتنازعة.

4- تحريم استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية:

يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بموجب أحكام الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الميثاق بأن يمتنعوا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلا ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على وجه آخر لا يتفق ومقاصد «الأمم المتحدة». وقد استثنى الميثاق من هذا التحريم ثلاث حالات يجوز فيها استخدام القوة شرعا وهي:

أ- في إطار الترتيبات المتعلقة بالأمن الجماعي:

إذ يستطيع مجلس الأمن إذا ما حدث تهديد للسلم أو خرق له أو وقع عدوان، اتخاذ كافة التدابير الكفيلة بمواجهة مثل هذه المواقف بما فيها استخدام القوة العسكرية (الفصل السابع من الميثاق وخاصة المواد 39، 41، 42). ولا يعد استخدام القوة في هذه الحالة عملا من الأعمال المتعلقة بنظام الأمن الجماعي إلا إذا تم تحت سلطة وإشراف مجلس الأمن وبمساعدة لجنة أركان الحرب، كما سنشير إلى ذلك بشكل أكثر تفصيلا فيما بعد (المادة 46). ومن الجدير بالذكر أن ميثاق الأمم المتحدة لم يعرف العدوان أو يحدد الحالات التي يمكن أن تشكل تهديدا للسلم أو خرقا له وترك ذلك لتقدير مجلس الأمن نفسه.

ب- في حالة الدفاع عن النفس:

صرح الميثاق لأعضاء الأمم المتحدة باستخدام القوة للدفاع الشرعي عن النفس، في حالة تعرضهم للعدوان المسلح، فرادى أو جماعات (أي عن طريق الاتفاقات الجماعية أو المنظمات الإقليمية). لكنه اعتبر الدفاع الشرعي عن النفس عملا استثنائيا، أي يجوز فقط عندما تكون آليات الأمن الجماعي المنصوص عليها في الميثاق معطلة أو غير جاهزة للعمل الفوري لأي سبب من الأسباب، «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين». كما اشترط الميثاق أن تقوم الدول الأعضاء المعنية «بإبلاغ مجلس الأمن فورا بالتدابير التي اتخذت إعمالا لحق الدفاع عن النفس» مؤكدا أن مثل هذه التدابير«لن تؤثر بأي حال على ما للمجلس، بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من أحكام الميثاق، من حق في أن يتخذ في أي وقت يشاء ما يرى ضرورة لاتخاذه من أعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه» (المادة 51).

جـ- ضد الدول الأعداء في الحرب العالمية الثانية:

أجاز ميثاق الأمم المتحدة استخدام القوة أو القيام بأي عمل ضد أي دولة «كانت في الحرب العالمية الثانية معادية لإحدى الدول الموقعة على هذا الميثاق» بشرط «أن يكون هذا العمل قد اتخذ أو رخص به نتيجة لتلك الحرب من قبل الحكومات المسؤولة عن القيام بهذا العمل» (المادة 107)

5- معاونة الأمم المتحدة فيما تتخذه من أعمال:

طالبت الفقرة الخامسة من المادة الثانية من الميثاق جميع الدول الأعضاء بتقديم «كل ما في وسعها من عون إلى «الأمم المتحدة» في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق»، وأيضا «بالامتناع عن مساعدة أي دولة تتخذه الأمم المتحدة» إزاءها أي عمل من أعمال الردع». أي أن هذه الفقرة تتضمن نوعين من الالتزامات الأول: إيجابي، بتقديم العون عن طريق المساعدة في توفير الإمكانات والموارد اللازمة ووضعها تحت تصرف الأمم المتحدة، لأن ذلك هو السبيل الوحيد لتمكين المنظمة الدولية من الاضطلاع بكل المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها. والثاني: سلبي: بالامتناع عن مساعدة الدول الخارجة على الشرعية الدولية والتي اتخذ مجلس الأمن ضدها عملا من أعمال الردع. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة 43 من الميثاق

تضمنت تعهدا من جانب أعضاء الأمم المتحدة بأن «يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن، بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ومن ذلك حق المرور».

6- تنظيم العلاقة مع الدول غير الأعضاء في «الأمم المتحدة:

الأصل أن ميثاق الأمم المتحدة، باعتباره معاهدة دولية جماعية، لا يلزم إلا الدول الأعضاء في المنظمة أي الأطراف الموقعة على هذه المعاهدة والمصدقة عليها. لكن الميثاق، بحكم كونه أعلى المعاهدات الدولية مرتبة، أراد أن يقيد من قدرة الدول غير الأعضاء على تعكير صفو السلم والأمن الدوليين. ومن ثم أسند الميثاق للأمم المتحدة مسؤولية خاصة تجاه الدول غير الأعضاء بأن «تعمل على أن تسير الدول غير الأعضاء على هدي المبادئ الواردة في الميثاق بقدر ما تقضي به ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين»(مادة 2 فقرة 6). أي أن الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة ملزمة، استثناء، باحترام المبادئ الواردة في الميثاق بالقدر الضروري للمحافظة على السلم والأمن الدوليين. وقد أكدت هذه الفقرة من الميثاق تأكيدا واضحا وحدة السلم والأمن الدوليين وعدم إمكانية تجزئته، ومن ثم منحت الأمم المتحدة حقا ضمنيا بالعمل على أن تمتنع الدول غير الأعضاء عن استخدام القوة أو التهديد بها وأيضا بالتدخل في حالة خرق هذا الالتزام. كذلك تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الفقرة الثانية من المادة 35 من الميثاق منحت الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة حق تنبيه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق.. وبناء على هذه النصوص أصبح من الممكن أن تتقدم الدول الأعضاء بشكوى أمام مجلس الأمن أو الجمعية العامة ضد دول ليست أعضاء في الأمم المتحدة أو أن تتقدم الدول غير الأعضاء بشكوى ضد دول أعضاء في الأمم المتحدة أمام الجمعية العامة أو مجلس الأمن أيضا.

7- الامتناع عن التدخل في المسائل التي تتعلق بالاختصاص الداخلي للدول:

ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يقوم عليها ميثاق الأمم المتحدة ومن أكثرها إثارة للجدل في الوقت نفسه. فقد نصت الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم الاختصاص الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يسمح للأعضاء بأن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم الميثاق»، ثم أضاف النص، على الفور، قيدا على هذا الإطلاق حين قرر: «على أن هذا المبدأ لا يحول دون تطبيق تدابير الردع الواردة في الفصل السابع». ومعنى ذلك أنه لا يجوز الدفع بمبدأ حظر التدخل في الشؤون الداخلية لتقييد حرية مجلس الأمن في اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، وخصوصا تلك المتعلقة بأعمال الردع أو المنع الممنوحة له بموجب الفصل السابع.

ولم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة تعريفا أو حصرا للمسائل التي تدخل في إطار الاختصاص الداخلي للدول. وكان ميثاق العصبة قد تضمن أيضا نصا مشابها اختلف الفقهاء حول تفسيره. وقد أتيح للمحكمة الدائمة للعدل الدولي أن تتعرض لتفسير هذا النص، في رأيها الاستشاري الخاص بمراسيم الجنسية الفرنسية والمراكشية بتاريخ 7 فبراير 1933. لكن هذا التفسير لم يحسم الجدل المحتدم حوله. فقد ورد في الرأي الاستشاري للمحكمة ما يفيد أن الأمور التي تدخل، وفقا لقواعد القانون الدولي العام، في الاختصاص المطلق للدول تفسر تفسيرا نسبيا وأنه يقصد بها المسائل التي وإن كانت تهم أكثر من دولة فإن قواعد القانون الدولي لا تنظمها. وبناء عليه فقد خلص هذا الرأي الاستشاري إلى أن اعتبار مسألة ما ضمن الاختصاص المطلق لدولة من الدول يتوقف على مدى تطور العلاقات الدولية. ومن المعروف أن موقف الفقهاء من هذه القضية يختلف اختلافا بينا. فهناك من يذهب إلى حد اعتبار أن الدولة هي التي تقرر بنفسها ما تعتبره شأنا داخليا (نظرية اختصاص الاختصاص) وهناك من يحاول تضييق صلاحية الدولة في تحديد نطاق الشأن الداخلي لصالح المجتمع الدولي و الأمن الجماعي للدول... وعلى أي حال فمن الجدير بالذكر أن هذا النص، والذي يعد امتدادا لقواعد القانون الدولي التقليدي، يتعارض في بعض جوانبه مع بعض الاختصاصات الممنوحة للأمم المتحدة. وقد سبق أن أشرنا

إلى أن الأمم المتحدة منحت، وفقا للعديد من أحكام الميثاق الأخرى، صلاحيات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وخاصة في مجالات تتعلق بحقوق الإنسان وكلها تدخل تقليديا ضمن نطاق الاختصاص الداخلي للدول. لذلك فإن الفصل فيما إذا كانت المسألة تتعلق بصميم الاختصاص الداخلي أم لا تتعلق به يجب أن يوكل للأمم المتحدة نفسها وليس للدول. ويمكن القول بصفة عامة إن كل المسائل التي وردت بشأنها التزامات دولية في ميثاق الأمم المتحدة أو في الاتفاقيات الدولية الأخرى وخاصة متعددة الأطراف أو العرف الدولي هي مسائل تخرج عن نطاق الاختصاص الداخلي للدول.

ثالثا: طبيعة الأمم المتحدة: هل هي منظمة فوق الدول؟

يثور التساؤل دائما حول ما إذا كانت الأمم المتحدة تعد فاعلا دوليا مستقلا له إرادة ذاتية مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء. وتقتضي دقة الإجابة عن هذا السؤال أن نميز بين الجوانب السياسية أو العملية لهذه القضية المعقدة. فمن الناحية القانونية لا جدال في أن الأمم المتحدة تعد شخصا من أشخاص القانون الدولي العام يتمتع باختصاصات ووظائف وصلاحيات محددة نص عليها الميثاق المنشئ لها. ويستدل على ذلك من نصوص كثيرة أهمها، على سبيل المثال لا الحصر، ما ورد في نص المادة 104 من أن الأمم المتحدة «تتمتع في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعبائها ووظائفها وتحقيق مقاصدها». وقد حسمت محكمة العدل الدولية هذه القضية في رأيها الاستشاري الذي أصدرته في 11 أبريل 1948 الخاص بالتعويضات عن الخسائر التي لحقت بالأمم المتحدة نتيجة لقتل أحد ممثليها وهو الكونت برنادوت الذي اغتيل أثناء أدائه لوظيفته كوسيط دولي في فلسطين. ففي هذه القضية واجهت المحكمة موقفا تعين عليها فيه أن تقرر ما إذا كان من حق الأمم المتحدة أن ترفع دعوى بالتعويض عما لحقها من أضرار، ولكي تجيب المحكمة عن هذا التساؤل تعين عليها أن تقرر أولا ما إذا كانت الأمم المتحدة لها شخصية دولية مستقلة عن شخصية الدول الأعضاء.

وجاءت إجابة محكمة العدل قاطعة بالإيجاب عن هذا التساؤل. فاعترفت

للأمم المتحدة بالشخصية الدولية المستقلة، ولكن في الحدود اللازمة فقط لتمكنها من أداء وظائفها. بعبارة أخرى فإن تمتع الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية عموما، بالشخصية الدولية لا يترتب عليه الاعتراف لها بكل الحقوق التي يخولها القانون الدولي للدول ذات السيادة. وإنما يترتب عليه تمتعها فقط بمظاهر الشخصية الدولية التي تتلاءم مع الوظائف والأهداف التي حددها لها ميثاقها المنشئ. وإذا كانت القاعدة العامة هي أن شخصية المنظمات الدولية تترتب آثارها في مواجهة الدول الأعضاء فقط وليس في مواجهة الدول غير الأعضاء فإن الأمم المتحدة تشكل استثناء لهذه القاعدة حيث استقر رأي الفقه على تمتعها بالشخصية الدولية في مواجهة كل دول العالم نظرا لأن ميثاقها يتيح لها ممارسة بعض الاختصاصات والسلطات في مواجهة الدول غير الأعضاء كما سبقت الإشارة. ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة التي أبرمت عام 1946 أكدت بعض مظاهر تمتع الأمم المتحدة بالشخصية القانونية، كما أكد القضاء الدولي والعرف الدولي بعض المظاهر الأخرى، وفيما يلي أهم هذه المظاهر:

1- حق الأمم المتحدة في التعبير، من خلال ما تتخذه فروعها المختلفة (وخاصة مجلس الأمن) من قرارات، عن إرادة ذاتية مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء.

2- حق الأمم المتحدة في إبرام اتفاقيات دولية مع الدول الأعضاء وغير الأعضاء ومع المنظمات الدولية الأخرى. من أمثلة ذلك اتفاقات الوصاية (المادة 75) أو الاتفاقات الخاصة بالقوات المسلحة (المادة 3) أو اتفاقات العلاقات مع الوكالات المتخصصة (المادة 62) والاتفاقات الخاصة بالمقر أو بأهلية المنظمة وحصاناتها في الدول الأعضاء... الخ.

3- الحق في إقامة الدعوى في مواجهة الغير وطلب التعويض عن الأضرار التي تلحق بها نتيجة التقصير أو الإهمال.

4- حق التعاقد والشراء والبيع والتقاضي الممنوح للأشخاص المعنوية.

5- تمتع أموال الأمم المتحدة وممتلكاتها بالحصانة القضائية والإعفاء من الضرائب.

6- تمتع موظفي الأمم المتحدة وممثلي الدول لديها بمجموعة كثيرة من الحصانات والإعفاءات والامتيازات. فإذا ما نحينا هذا البعد القانوني

للقضية جانبا، والذي يبدو واضحا ومحسوما إلى حد كبير، وفحصنا البعد السياسي فسوف نجد أنه أكثر تعقيدا وأقل وضوحا. وقد اختلف الباحثون فيما بينهم حول ما إذا كانت الأمم المتحدة «فاعلا مستقلا» في العلاقات الدولية. فبينما يعتبر ميشيل فيرالي أنها كذلك يرى كل من كوكس وجاكوبسون أن المنظمات الدولية عموما هي نظم غير مستقلة لأنها خاضعة لقوى البيئة الخارجية التي تشكل بالنسبة لها ضغوطا كبرى تؤثر في قراراتها على نحو حاسم. وعلى أي حال فإن الممارسة الفعلية تشير إلى أوضاع متداخلة ومعقدة. فإذا نظرنا إلى قدرة الأمم المتحدة على اتخاذ قرارات مستقلة وقابلة للتنفيذ في مواجهة الدول فسوف نجد أن مجلس الأمن وحده هو الذي يملك هذه الصلاحية، أي سلطة إصدار القرار الملزم والواجب النفاذ وخصوصا حين يمارس صلاحياته في إطار الفصل السابع من الميثاق. لكن قدرة مجلس الأمن على اتخاذ هذا النوع من القرارات تتوقف على إجماع الدول دائمة العضوية. ومعنى ذلك أن سلطة مجلس الأمن يمكن أن تتجلى، في التحليل الأخير، في مواجهة الدول الصغرى فقط، أو على أحسن الفروض في مواجهة الدول غير الدائمة العضوية فقط. ومن ثم، حتى في أفضل تجلياتها هي سلطة ناقصة.

من ناحية أخرى نجد أن قدرة الأمم المتحدة على التحرك بفاعلية تتوقف في الواقع على ما تقبل الدول الأعضاء، بمحض إرادتها، أن تضعه تحت تصرفها من إمكانات عسكرية أو مالية أو سياسية. فعندما يتعين على الأمم المتحدة أن تتدخل عسكريا لردع العدوان أو معاقبة المعتدي فإنها لا تستطيع ذلك إلا عندما تقبل الدول الأعضاء أن تضع تحت تصرف مجلس الأمن ما يكفي من قوات عسكرية وتجهيزات مختلفة لمواجهة الموقف. وللأسف فإن المادة 43 التي تلزم الدول الأعضاء قانونا بأن تضع، على نحو دائم، قوات سابقة التجهيز تحت تصرف مجلس الأمن لم تدخل حتى الآن حيز التنفيذ رغم مرور خمسين عاما على إنشاء الأمم المتحدة. كذلك فإن الأمم المتحدة لا تستطيع ممارسة أي نشاط من أي نوع إلا اذا توافرت الأموال اللازمة للإنفاق على هذا النشاط.

ورغم التزام الدول الأعضاء، قانونا، بدفع حصصها المقررة في ميزانية الأمم المتحدة وحق الجمعية العمومية في حرمان الدول التي تزيد متأخراتها

المالية على اشتراك سنتين متتاليتين من التصويت، فإن الواقع يقول إن الدول الأعضاء عادة ما تمتنع عن دفع حصصها أو تتأخر في دفعها كثيرا دون أن تملك الأمم المتحدة أي وسيلة عملية لإجبارها على ذلك، وتلك كلها دلائل تؤكد أن الأمم المتحدة تملك، قانونا، شخصية وإرادة مستقلتين عن إرادة الدول الأعضاء ولكنها في الواقع ليست فاعلا دوليا مستقلا وخاصة في مواجهة الدول الكبرى.

رابعاً: تعديل الميثاق:

فرق ميثاق الأمم المتحدة بين مراجعة الميثاق أو «إعادة النظر» فيه وبين تعديله. فالمراجعة أو إعادة النظر تقتضي عقد مؤتمر عام. ويمكن عقد مؤتمر عام لمراجعة الميثاق أو إعادة النظر فيه إذا وافقت على عقده أغلبية مكونة من ثلثي أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة «وتسعة من أعضاء مجلس الأمن (الفقرة الأولى من المادة 159)». ومعنى ذلك أن الدول دائمة العضوية لا يحق لها استخدام الفيتو للحيلولة دون انعقاد مؤتمر عام لإعادة النظر في الميثاق. أما تعديل الميثاق فيمكن أن يتم في أي لحظة إذ ما اقترحت دولة ما أو مجموعة من الدول إدخال مثل هذا التعديل على الجمعية العامة للأمم المتحدة ووافقت عليه أغلبية الثلثين. غير أن أي تغيير في نصوص الميثاق، سواء تم هذا التغيير عن طريق الإجراءات الخاصة بالتعديل أو عن طريق الإجراءات الخاصة بعقد مؤتمر عام لمراجعة الميثاق أو إعادة النظر فيه، لا يمكن أن تدخل حيز التنفيذ إلا إذا صدق عليها ثلثا الدول الأعضاء على أن يكون من بينهم جميع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن. ومعنى ذلك أنه يستحيل أن يعدل أي نص في الميثاق دون موافقة جميع الدول دائمة العضوية على هذا التعديل.

ومن الجدير بالذكر أن الميثاق فرض على الدول الأعضاء أن تدرج على جدول أعمال الانعقاد السنوي العاشر للجمعية اقتراحا بالدعوة إلى عقد مؤتمر عام لمراجعة الميثاق، إذا لم يكن مثل هذا المؤتمر قد عقد قبل ذلك التاريخ. وقد تم إدراج هذا الاقتراح بالفعل على جدول أعمال الدورة العاشرة للجمعية العامة. لكن الدول الكبرى، وخاصة الاتحاد السوفييتي، رفضت عقد مثل هذا المؤتمر الذي تطلب موافقة أغلبية الدول الأعضاء فقط

وسبعة من أعضاء مجلس الأمن (الفقرة الثالثة من المادة 109). ورغم تحمس عدد كبير من الدول الأعضاء لعقد مثل هذا المؤتمر فإن الإحساس بعدم جدوى المؤتمر ما لم تكن الدول دائمة العضوية مقتنعة بضرورة تعديل الميثاق حال دون انعقاده.

وعلى أي حال فإن تحكم الدول دائمة العضوية في موضوع تعديل الميثاق حال دون إدخال أي تعديلات جوهرية عليه طوال نصف القرن الماضي. وتنحصر التعديلات التي أدخلت على الميثاق حتى الآن في توسيع نطاق العضوية في جهازين رئيسين من أجهزة الأمم المتحدة هما مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ففي عام 1963 تم إدخال تعديل على نص المادة 23 لزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن من 11 عضوا إلى 15 عضوا. ولأن هذا التعديل لم يمس من قريب أو بعيد وضع الدول الخمس الدائمة والمحددة بالاسم في مجلس الأمن فقد ترتب على هذا التعديل فقط زيادة عدد الدول غير الدائمة من ست إلى عشر.

وكان من الطبيعي أن يترتب على هذا التعديل إدخال تعديلات على بعض المواد الأخرى ذات الصلة. فعدلت المادة 27 للنص على أن القرارات التي يتخذها مجلس الأمن في الأمور الإجرائية تصبح نافذة إذا ما وافق عليها تسعة أعضاء (وكانت من قبل سبعة أعضاء)، أما في جميع المسائل الأخرى فتتم الموافقة بأغلبية تسعة أعضاء (وكانت من قبل سبعة أعضاء) على أن يكون بينهم أصوات الدول الخمس الأعضاء الدائمين. وقد أصبحت هذه التعديلات سارية المفعول اعتبارا من عام 1965.

كما كان من الطبيعي أيضا أن يترتب على هذا التعديل تعديل المادة 109 لزيادة عدد الأصوات اللازمة في مجلس الأمن للدعوة إلى عقد مؤتمر عام لإعادة النظر في الميثاق من سبعة إلى تسعة أصوات، لكنه لم يدخل حيز التنفيذ إلا عام 1968. أما التعديل الثاني الذي أدخل عام 1963 أيضا فقد تعلق بالمادة 61 من الميثاق لزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي من 18 عضوا إلى 27 عضوا.

ونظرا للزيادة المطردة في عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فقد تم تعديل المادة 61 مرة أخرى عام 1971 لزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي من 27 عضوا إلى 54 عضوا أي مضاعفتها مرة واحدة !. وقد

دخل هذا التعديل حيز التنفيذ عام 1973. لكن لم يواكب توسيع قاعدة العضوية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي هذه المرة أي زيادة مماثلة في عضوية مجلس الأمن.

المبحث الثانى

البنية التنظيمية وقواعد التصويت

تعكس فلسفة البنية التنظيمية للأمم المتحدة والأسس التي تستند عليها عملية توزيع الاختصاصات والسلطات بين أجهزة الأمم المتحدة وفروعها وقواعد التصويت فيها بعدين أساسيين:

الأول: وظيفي: وقد ترتب عليه ضرورة إيجاد أجهزة وفروع رئيسية تقوم كل منها بوظيفة معينة إلى جانب الجهاز العام الذي يملك صلاحية مناقشة أي أمر أو مسألة تدخل ضمن اختصاص الأمم المتحدة ككل وهو الجمعية العامة. وعلى هذا الأساس تم إنشاء مجلس الأمن ليقوم بوظيفة حفظ السلم والأمن الدوليين، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ليقوم بالوظائف الاقتصادية والاجتماعية، ومجلس الوصاية ليشرف على نظام الوصاية، والذي حل محل نظام الانتداب الذي كان معمولا به في ظل عصبة الأمم، ومحكمة العدل الدولية لتقوم بالوظيفتين القضائية والإفتائية وأخيرا الأمانة العامة أو السكرتارية لتقوم بالوظائف الإدارية.

الثاني: سياسي: تطلب تحقيق التوازن في توزيع

السلطات والصلاحيات والاختصاصات بين الجهاز العام، الذي تمثل فيه كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وهو الجمعية العامة، وبين مجلس الأمن والذي تشغل فيه الدول الكبرى وحدها مقاعد دائمة. وقد ترتب على الاعتبارات الخاصة بضرورة تحقيق التوازن السياسي بين الجمعية العامة ومجلس الأمن أن منحه الميثاق سلطة الاشتراك مع الجمعية العامة أو الانفراد بممارسة بعض الاختصاصات التي لا تتعلق مباشرة بموضوع السلم والأمن الدوليين مثل انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية أو قبول الأعضاء الجدد.. الخ. كما أصبح مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية الرئيسية للأمم المتحدة ومنحه الميثاق من السلطات ما لم يمنحه لأية هيئة أخرى من هيئات الأمم المتحدة. وسوف نوضح فيما يلي تشكيل واختصاصات وقواعد التصويت وتنظيم العمل في كل الأجهزة والفروع الرئيسية الستة للأمم المتحدة.

ا - الجمعية العامة

أ- التشكيل وتنظيم العمل:

هي الهيئة الرئيسية للأمم المتحدة والوحيدة التي تمثل فيها جميع الدول الأعضاء وعلى نحو متساو حيث لكل دولة صوت واحد. وتقرر الفقرة الثانية من المادة التاسعة أنه لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين للمشاركة في اجتماعات الجمعية. ومع ذلك فإن وفود الدول إلى الجمعية تختلف اختلافا بينا من دولة إلى أخرى لأنه لا توجد أي قيود على عدد المندوبين المناوبين أو المستشارين أو الخبراء الذين يمكن أن تدرجهم الدولة ضمن وفدها المشارك في أعمال الجمعية العامة. وتجتمع الجمعية العامة مرة واحدة سنويا في دورة اعتيادية تبدأ في يوم الثلاثاء في الأسبوع الثالث من شهر سبتمبر وتستمر ثلاثة أشهر، على الرغم من أن أعمال بعض اللجان الخاصة المنبثقة عنها قد تستمر طوال العام. ويمكن للجمعية أن تعقد اجتماعات استثنائية أو طارئة خلال 24 ساعة بناء على طلب من مجلس الأمن أو من أغلبية الدول الأعضاء أو بطلب من عضو واحد تؤيده أغلبية الدول الأعضاء. وتنتخب الجمعية في أولى جلسات انعقادها رئيسا وسبعة عشر نائبا وتناقش القضايا المعروضة على جدول

أعمالها من خلال سبع لجان نوعية حيث تناقش الموضوعات السياسية والأمنية في اللجنة الأولى أو اللجنة السياسية الخاصة والموضوعات الاقتصادية والمالية في اللجنة الثانية والموضوعات الاجتماعية والإنسانية والثقافية في اللجنة الثالثة والموضوعات المتعلقة بشؤون المستعمرات ونظام الوصاية في اللجنة الرابعة، والموضوعات المتعلقة بالميزانية والشؤون الإدارية في اللجنة الخامسة، والموضوعات المتعلقة بالشؤون القانونية في اللجنة السادسة. وإلى جانب هذه اللجان النوعية توجد لجان رئيسية أخرى هي: اللجنة التوجيهية أو اللجنة العامة Steering or General Committee وتتكون من رئيس الجمعية ونوابه السبعة عشر ورؤساء اللجان النوعية السبع وتختص بقيادة وتنظيم أعمال الجمعية العامة ككل. ولجنة فحص وثائق الاعتماد وتتكون من تسعة أعضاء يعينهم رئيس الجمعية في كل دورة وتختص بفحص أوراق اعتماد وفود الدول إلى الجمعية العامة للتأكد من أن وثائق اعتمادها صادرة على نحو صحيح ومن السلطة السياسية الشرعية المعترف بها دوليا وتستطيع الجمعية العامة أن تنشئ من اللجان الدائمة أو غير الدائمة أو الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها وفقا لنص المادة الثانية والعشرين.

ب- المهام والصلاحيات والسلطات:

لأن الجمعية العامة هي الجهاز الوحيد الذي تمثل فيه جميع الدول الأعضاء فقد كان من الطبيعي أن تصبح هي الجهاز الرئيسي والسلطة المختصة بمناقشة واتخاذ القرارات أو التوصيات في كل المسائل التي تدخل في اختصاص الأمم المتحدة ككل. وقد أكدت المادة العاشرة شيئا قريبا من هذا المعنى حين نصت على أن «للجمعية العامة أن تناقش أي مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه». لكن إطلاق حرية النقاش على هذا النحو لم يترتب عليه إطلاق مماثل في حرية إصدار التوصيات أو القرارات. ذلك أن هذا الاختصاص العام ورد عليه قيد مهم لصالح مجلس الأمن نصت عليه المادة الثانية عشرة عندما حظرت على الجمعية العامة أن تتخذ أي توصية بصدد أي نزاع أو موقف يكون محل نظر من جانب مجلس الأمن إلا إذا طلب منها مجلس الأمن ذلك صراحة. ومعنى ذلك أن مجلس الأمن هو صاحب

الاختصاص الأصيل وهو الذي يحق له اتخاذ القرارات أو التوصيات في جميع الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين. لكن هذا القيد كما قلنا هو قيد يتصل بحق التوصية أو اتخاذ القرار وليس بحق المناقشة، فللجمعية أن تناقش أي أمر حتى ولو كان يتعلق بقضايا تتصل اتصالا مباشر بالسلم والأمن الدوليين. وفيما عدا هذا القيد فإنه للجمعية العامة اختصاص عام لمناقشة واتخاذ التوصيات في كافة الأمور التي تدخل ضمن الاختصاص العام للأمم المتحدة سواء كانت هذه الأمور تتعلق بالمبادئ التي تحكم العلاقات الودية بين الدول أو النزاعات والقضايا المتعلقة بالسلم و الأمن الدوليين أو بالتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو المسائل المتعلقة بالشؤون الداخلية للمنظمة. والأصل أن الجمعية العامة لا تملك سلطة إصدار القرار الملزم، وخاصة في مواجهة الدول الأعضاء، وليس لها أن تتوجه بالخطاب إلى الدول الأعضاء إلا في صورة توصيات هي بطبيعتها غير ملزمة ويتوقف تنفيذها عموما على مدى تعاون ورضاء الدول الأعضاء أو درجة حماستهم لهذه التوصيات. غير أن الجمعية العامة تملك في الحقيقة سلطات واسعة ومهمة في مجال الإدارة الداخلية للمنظمة. ومن أهم سلطاتها في هذا المجال: اعتماد البرنامج والميزانية، وهذا يتضمن تحديد حصص مساهمة الدول في الميزانية، وهو وضع يمكنها في الواقع من الهيمنة على الشؤون المالية والإدارية للمنظمة وانتخاب الدول الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن وجميع الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي وانتخاب فئة معينة من الدول الأعضاء في مجلس الوصاية،... الخ. وتتقاسم الجمعية العامة بعض السلطات المهمة مع مجلس الأمن في عدد من المسائل مثل: اختيار الأمين العام، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، والفصل في طلبات العضوية الجديدة، وتوقيع العقوبات على الدول الأعضاء... الخ. وتعتبر الجمعية العامة هي الجهاز المهيمن على نشاط الأجهزة الأخرى والمختص بالإشراف والرقابة على أنشطتها. إذ تلتزم كافة الأجهزة الأخرى، بما فيها مجلس الأمن، بتقديم تقارير سنوية خاصة إلى الجمعية العامة التي تقوم بفحصها ومناقشتها وأخذ علم بمضمونها أو إصدار توصيات بشأنها حسب الأحوال. غير أنه يلاحظ أن وضع مجلس الأمن، في هذا السياق، هو وضع خاص حيث لم يصبح في

مقدور الجمعية العامة عملا أن تناقش تقارير المجلس مناقشة فعلية أو تصدر بشأنها توصيات لها قيمة. أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية فإنهما يخضعان للإشراف المباشر والفعلي من جانب الجمعية العامة. وبطبيعة الحال فإن محكمة العدل الدولية تتمتع، بحكم وظيفتها القضائية، باستقلال كامل ولا تخضع لأي توجيه من جانب الجمعية العامة أو من جانب أي جهاز آخر.

جـ- نظام التصويت:

أما فيما يتعلق بنظام التصويت وقواعده في الجمعية العامة فقد فرق الميثاق بين المسائل المهمة والمسائل الأخرى، واشترط أغلبية الثلثين لصدور القرارات أو التوصيات في المسائل المهمة أما المسائل الأخرى فقد اكتفى فيها بالأغلبية البسيطة. وقد أوردت الفقرة الثانية من المادة الثامنة عشرة حصرا بالمسائل المهمة على النحو التالي: التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين، وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية (وفقا لنص الفقرة جـ من المادة 86: أي العدد اللازم لتحقيق المساواة العددية بين الدول التي تدير أقاليم مشمولة بنظام الوصاية والدول الأخرى) وقبول أعضاء جدد لا الأمم المتحدة، ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها، وفصل الأعضاء، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية، والمسائل الخاصة بالميزانية. كذلك تجدر الإشارة إلى أن الاختلاف حول تحديد طبيعة المسألة المدرجة على جدول أعمال الجمعية: وهل هي مسألة مهمة أم غير مهمة يعتبر في حد ذاته مسألة غير مهمة، أي يمكن حسمها بالأغلبية، وهو موقف مختلف تماما عما يجري العمل به في مجلس الأمن كما سنشير إلى ذلك بعد قليل.

2- مجلس الأمن

أ- التشكيل وتنظيم العمل:

يتكون مجلس الأمن من خمسة عشر مقعدا منها خمسة دائمة تشغلها دول ورد ذكرها بالاسم في الميثاق وذلك على النحو التالي: جمهورية الصين، فرنسا، اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية، المملكة المتحدة لبريطانيا

العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية(*). أما المقاعد العشرة الأخرى فهي مقاعد غير دائمة يتم شغلها بالانتخاب من جانب الجمعية العامة للأمم المتحدة دوريا لمدة سنتين ولا يجوز إعادة انتخاب العضو الذي انتهت مدته على الفور. ويتعين على الجمعية العامة عند اختيارها للدول التي تشغل مقاعد غير دائمة في المجلس أن تراعي اعتبارين. الأول: «مدى مساهمة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين وفي تحقيق مقاصد المنظمة الأخرى». والثاني: عدالة التوزيع الجغرافي. وتدل الممارسة على أن الجمعية العامة لم تبلور معايير أو مؤشرات يمكن الاستناد إليها لتحديد مدى مساهمة الدول المختلفة في «حفظ السلم والأمن وفي تحقيق مقاصد الأمم المتحدة الأخرى». أما فيما يتعلق بمعيار التوزيع الجغرافي فقد اختلف هذا المعيار مع اختلاف وتبلور شكل المجموعات الإقليمية أو الكتل التصويتية داخل الجمعية العامة. ففي عام 1946، وعندما كان عدد المقاعد غير الدائمة ستة مقاعد فقط، أبرمت الدول الخمس الكبرى فيما بينها «اتفاق جنتلمان» تم بمقتضاه توزيع المقاعد غير الدائمة على النحو التالي: مقعدان لدول أمريكا اللاتينية، ومقعد واحد لكل من دول الكومنولث البريطاني ومنطقة الشرق الأوسط وأوروبا الغربية وأوروبا الشرقية. وبعد أن تم تعديل الميثاق عام 1963 لزيادة عدد المقاعد غير الدائمة إلى عشرة مقاعد، ودخل هذا التعديل حيز التنفيذ عام 1965، كانت خريطة المجموعات الإقليمية والكتل التصويتية داخل الجمعية العامة قد طرأ عليها تغيير جذري. ووفقا لقرار الجمعية العامة رقم 1991 والصادر في 17 ديسمبر 1963 أصبح توزيع هذه المقاعد العشرة يتم على النحو التالي: خمسة مقاعد لأفريقيا وآسيا، مقعدان لأمريكا اللاتينية، مقعد واحد لأوروبا الشرقية، مقعدان لأوروبا الغربية والدول الأخرى. ويخضع الأعضاء غير الدائمين لقاعدة التجديد النصفي سنويا حيث تقوم الجمعية العامة كل عام بانتخاب خمسة أعضاء.

(*) أدى انتصار الثورة الاشتراكية في الصين عام 1949 وإصرار الولايات المتحدة على الحيلولة دون تمثيل حكومة الصين الشعبية في الأمم المتحدة إلى وجود وضع غريب نجم عنه احتلال حكومة تايوان لمقعد الصين الدائم في مجلس الأمن حتى عام 1971. كما أدى انهيار الاتحاد السوفييتي إلى احتلال وريثته روسيا لمقعده الدائم.

ولأن مجلس الأمن هو الجهاز المكلف باحتواء ومعالجة الأزمات الدولية فإنه يجب أن يكون في وضع يسمح له بالانعقاد في أي وقت لمواجهة جميع الاحتمالات أو المواقف الطارئة، ولذلك ألزم الميثاق الدول الأعضاء في المجلس أن يكون لها تمثيل دائم في مقر الهيئة. ومن ثم فعادة ما يكون رئيس البعثة الدائمة للدولة العضو في مجلس الأمن لدى الأمم المتحدة هو ممثل هذه الدولة في اجتماعات مجلس الأمن. لكن ذلك لا يمنع الدولة العضو من أن توفد أي شخص آخر لكي يمثلها في اجتماعات المجلس والتي تعقد أحيانا على مستوى وزراء الخارجية أو حتى على مستوى رؤساء الدول أو الحكومات. ويعقد المجلس اجتماعات دورية (وهو ما لم يقم به حتى الآن)، وله أن يجتمع في غير مقر الأمم المتحدة إذا رأى أن ذلك قد يؤدي إلى تسهيل مهمته. لكن العادة جرت على أن يجتمع المجلس في أي وقت بناء عل طلب من أي دولة عضو (م 1/35) أو غير عضو في الأمم المتحدة (م 2/35) أو من الجمعية العامة (م11) أو من الأمين العام للأمم المتحدة (م 99). ويتولى رئيس المجلس الدعوة إلى الانعقاد وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين الدول الأعضاء كل شهر وفقا للترتيب الأبجدي للدول الأعضاء باللغة الإنجليزية. ويتولى الأمين العام إعداد جدول الأعمال المؤقت للمجلس ويتم اعتماده من جانب رئيس المجلس. وتظل المسألة المدرجة على جدول أعماله مقيدة حتى يتم الفصل فيها أو بصدور قرار من المجلس بشطبها. ولمجلس الأمن أن ينشئ ما يراه ضروريا من اللجان أو الفروع الثانوية لأداء وظائفه. ولكن يتعين التمييز هنا بين لجنة أركان الحرب، وهي إحدى الفروع الثانوية للمجلس، وبين الفروع الأخرى. إذ إن لجنة أركان الحرب هي لجنة تتألف من رؤساء أركان حرب الدول دائمة العضوية فقط في مجلس الأمن، أو من ينوب عنهم. وقد نص عليها الميثاق نفسه (م 47). ومهمتها إبداء المشورة والمعونة للمجلس في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات عسكرية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه، من تنظيم وتسليح وإعداد البرامج الخاصة بنزع السلاح. أما الفروع الأخرى فهي فروع صدر بإنشائها قرار من المجلس نفسه وأهمها: لجنة نزع السلاح، وتتكون من كافة أعضاء مجلس الأمن ومهمتها دراسة الاقتراحات الخاصة بنزع السلاح أو تخفيضه أو تنظيمه،

ولجنة الإجراءات الجماعية، ويعينها مجلس الأمن لبحث الترتيبات الجماعية ودراسة البدائل المختلفة المتاحة قبل عرضها على مجلس الأمن، ولجنة قبول الأعضاء الجدد، وهي اللجنة التي أنشأها المجلس عام 1946 لفحص العضوية وتقديم تقرير عنها للمجلس، ولجنة الخبراء القانونيين، التي شكلها المجلس من متخصصين قانونيين لتقديم المشورة للمجلس حول قواعد الإجراءات وتفسير الميثاق. هذا بالإضافة إلى العديد من اللجان والهيئات المؤقتة التي شكلها المجلس وخاصة في إطار عمليات حفظ السلم والتي سنشير إليها في موضع لاحق.

ب- الاختصاصات والسلطات والصلاحيات:

يتولى مجلس الأمن القيام بكل المهام التي تمكنه من تحقيق وظيفته الأساسية وهي المحافظة على السلم والأمن الدوليين لكن صلاحياته تتعدى هذا المجال لتشمل عددا من الأمور الإدارية والدستورية المتعلقة بانتظام العمل في الأمم المتحدة ككل.

أولا: في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين:

يتعين التمييز بين اختصاصات وسلطات وصلاحيات مجلس الأمن المقررة له بموجب الفصل السادس من الميثاق (تسوية المنازعات بالطرق السلمية)، وتلك المقررة له بموجب الفصل السابع (حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان). ففي الحالة الأولى يستطيع مجلس الأمن أن يوصي بحل النزاع إذا طلبت منه جميع الأطراف ذلك (م38). لكن يحق للدول الأعضاء أو غير الأعضاء وكذلك الأمين العام والجمعية العامة للأمم المتحدة تنبيه مجلس الأمن إلى أي نزاع أو موقف من شأنه تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر (المواد 9، 11، 35، 37) بل ولمجلس الأمن أن يتدخل من تلقاء نفسه لبحث أي نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير قتالا (م 34). وفي جميع هذه الحالات يستطيع المجلس أن يوصي بما يراه ملائما من الإجراءات وطرق التسوية السلمية التي يمكن أن يلجأ إليها أطراف النزاع، ولكن دون أن يوصي بحل موضوعي للنزاع نفسه. وفي جميع الحالات فإن عليه أن يراعي أن يتم عرض المنازعات القانونية من جانب أطرافها على محكمة العدل الدولية (م 36). فإذا ما أخفقت وسائل التسوية السلمية التي لجأ إليها الأطراف من تلقاء أنفسهم أو تلك التي أوصى بها مجلس

الأمن فإن لمجلس الأمن في هذه الحالة أن يوصي بما يراه ملائما لحل النزاع، أي يقترح هو إطار التسوية وشروطها (م 37). لكن في جميع هذه الحالات تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس الأمن مجرد توصية موجهة للدول الأعضاء وليست لها قوة إلزامية. أما في الحالة الثانية (وهي حالة وجود تهديد للسلم أو إخلال به أو وقوع عدوان) فإن مجلس الأمن يملك سلطات واسعة وملزمة، لأنه يتدخل في هذه الحالة بصفته سلطة ردع مهمتها حفظ السلم أو إعادته إلى نصابه. وهنا يلاحظ أن لمجلس الأمن سلطات تقديرية وفعلية هائلة: فهو الذي يقرر ما إذا كان الذي وقع يشكل عدوانا أو تهديدا للسلم أو إخلالا به، وله أن يأمر باتخاذ تدابير مؤقتة (كالأمر بوقف القتال أو سحب القوات المتحاربة إلى الخطوط السابقة على اندلاع القتال.... الخ) بصورة لا تخل بحقوق المتنازعين أو بمطالبهم أو بمراكزهم، وله أن يأمر باتخاذ ما يراه من تدابير لمواجهة الموقف في حالة عدم انصياع الأطراف المعنية للتدابير المؤقتة. وتتدرج هذه التدابير، والتي تشمل وسائل مختلفة للضغط على الدولة المعتدية لا تتضمن استخدام القوة مثل: وقف العلاقات الاقتصادية أو الاتصالات بكل أنواعها أو قطع العلاقات معها كليا أو جزئيا، إلى أن تصل إلى حد استخدام العنف والقوة المسلحة ضدها. ولكي يتمتع مجلس الأمن بالمكانة والمهابة اللازمتين لتمكينه من تنفيذ قراراته وردت بالميثاق نصوص عديدة تمنح المجلس القدرة على التدخل كسلطة ردع أهمها:

1- النص على تعهد جميع الدول الأعضاء بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها (م 25).

2- النص على تعهد جميع الدول الأعضاء بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن حينما يقرر استخدام القوة المسلحة في أي وقت يشاء، وطبقا لاتفاقات خاصة، ما يلزم من القوات والمساعدات والتسهيلات الضرورية ومن ذلك حق المرور في أقاليمها (م 43).

3- إلزام الدول الأعضاء بأن يكون لديها وحدات جوية وطنية جاهزة للاستخدام فورا، بناء على طلب من مجلس الأمن، في أعمال الردع الدولية المشتركة. ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها وخطط أعمالها المشتركة ويخضعها لإشرافه (م 45).

4- النص على تشكيل لجنة أركان الحرب السابقة الإشارة إليها لضمان الجدية وحسن التخطيط والإعداد للعمل العسكري. ويتضح من ذلك كله أن ميثاق الأمم المتحدة قد تضمن، نظريا على الأقل، كل الترتيبات التي تمكن مجلس الأمن ليس فقط من التدخل لتسوية المنازعات الدولية وخصوصا تلك التي تهدد السلم والأمن الدوليين، ولكن أيضا وعلى وجه الخصوص من أن يتصرف كقوة بوليس دولي تملك سلطات تقديرية كبيرة وهائلة.

ثانيا: في المجالات الأخرى:

يباشر مجلس الأمن اختصاصات واسعة أخرى لها طابع إداري ودستوري أوضحها الميثاق، حصرا، على النحو التالي:

1- له أن يوصي الجمعية العامة بقبول الأعضاء الجدد (م 4) أو بإيقاف أي عضو يكون قد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع (م 5) أو بفصل أي عضو يمعن في انتهاك مبادئ الميثاق (م6) أو بتعيين الشخص الذي وقع عليه اختياره لشغل منصب الأمين العام للأمم المتحدة. وتوصية مجلس الأمن إلى الجمعية العامة في كل هذه الأمور ليست نهائية لأن القرار النهائي تملكه الجمعية العامة، لكن هذه الأخيرة لا تستطيع ولا تملك أن تتصرف بمفردها فيها.

2- ينفرد مجلس الأمن بحق إنهاء قرار الإيقاف ورد حقوق العضوية إلى العضو الموقوف (م5).

3- يضع الخطط التي تعرض على الدول الأعضاء لتنظيم التسليح أو لنزع السلاح (م 26).

4- يوافق على عقد مؤتمر عام لإعادة النظر في الميثاق (م 109).

5- يشترك مع الجمعية العامة في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية وفي تحديد الشروط التي يمكن بموجبها التحاق الدول غير الأعضاء بالنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (م 93). لكن مجلس الأمن ينفرد ببيان أو بتحديد الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة. وله وحده سلطة اتخاذ التدابير الخاصة بإلزام الدول المعنية بتنفيذ حكم المحكمة (م 94).

6- يشرف على تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية

فقط (م 83).

ويتضح من هذه القائمة المطولة من الصلاحيات والاختصاصات أن مجلس الأمن ليس مجرد جهاز يقوم بوظيفة حفظ السلم والأمن، ولكنه يشارك مشاركة أساسية في إدارة شؤون المنظمة ككل و في انتظام العمل بها من منطلق الضرورات الخاصة بحفظ التوازن السياسي بين الأغلبية العددية، التي تمارس تأثيرها الرئيسي من خلال الجمعية العامة، وبين القوة الفعلية التي تمثل الدول دائمة العضوية مركز الثقل الرئيسي لها وتمارس دورها بشكل أساسي من خلال مجلس الأمن.

3-المجلس الاقتصادي والاجتماعي

وتنبع أهميته داخل الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة من كونه الجهاز المفوض من الجمعية العامة للأمم المتحدة للقيام بعدد ضخم من الأنشطة والتي تدور حول ثلاثة محاور رئيسية:

الأول: بوصفه الجهاز الذي يتولى أخذ زمام المبادرة ودراسة وتقديم المقترحات لعلاج عدد هائل من المشكلات الدولية المتعلقة بالتنمية، والتجارة الدولية، والتصنيع، والثروات الطبيعية، والعلوم التكنولوجية، وحقوق الإنسان، ووضع المرأة، والسكان، والخدمات الاجتماعية، ومكافحة الجريمة والمخدرات.. الخ.

الثاني: بوصفه حلقة الوصل والمنسق بين نشاط الأمم المتحدة من ناحية وأنشطة الوكالات الدولية المتخصصة من ناحية أخرى وعددها حوالي 14 منظمة عالمية، وتشكل، مع الأمم المتحدة، ما يسمى بعائلة أو منظومة الأمم المتحدة.

الثالث: بوصفه أداة تطوير وتنسيق ما يمكن تسميته بأنشطة المجتمع المدني العالمي والتي تقوم بها المنظمات الدولية غير الحكومية.

أ- الوظائف والسلطات:

حددت المواد 62-66 وظائف وسلطات المجلس الاقتصادي والاجتماعي وذلك على النحو التالي:

1- القيام أو التوجيه بالقيام بالدراسات ووضع التقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل

بها. وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من هذه المسائل إلى الجمعية العامة، أو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو إلى الوكالات المتخصصة المعنية.

2- العمل على نشر احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها وتقديم التوصيات اللازمة في هذا المجال.

3- إعداد مشروعات اتفاقات تعرض على الجمعية العامة في أي من المسائل سابقة الذكر.

4- الدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه وفقا للقواعد التي تضعها «الأمم المتحدة».

5- إبرام الاتفاقيات اللازمة لتحديد العلاقة مع الوكالات المتخصصة، بعد عرضها على الجمعية العامة للموافقة عليها، وتنسيق النشاط والتشاور مع هذه الوكالات.

6- مناقشة وفحص التقارير التي يتعين على الوكالات المتخصصة تقديمها إليه ومتابعة الخطوات التي تتخذها لتنفيذ توصياته وإبلاغ الجمعية العامة بملاحظاته.

7- مد مجلس الأمن بما يلزم من معلومات عن الأمور التي تدخل في مجال اختصاصه ومعاونته متى طلب منه ذلك.

8- تقديم الخدمات التي توافق عليها الجمعية العامة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة بناء على طلبها.

9- التشاور مع المنظمات الدولية غير الحكومية في المسائل التي تهم المجلس ويحدد وضعها وطبيعة علاقتها مع الأمم المتحدة.

ب- التشكيل وتنظيم العمل:

يتكون المجلس الاقتصادي والاجتماعي من 54 مقعدا يتم شغلها جميعا بالانتخاب من جانب الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات. ويتم تجديد ثلث هذه المقاعد سنويا. وعلى الرغم من عدم وجود مقاعد دائمة بهذا الجهاز فإن فحص تشكيله طوال السنوات الماضية يشير إلى أن عددا من الدول الكبرى ذات الوزن الاقتصادي أو السكاني الكبير تشغل مقاعد دائمة أو شبه دائمة. وتوزع مقاعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفقا للقرارات المختلفة الصادرة عن الجمعية العامة، وذلك على النحو التالي:

14 مقعدا للدول الأفريقية، 11 للدول الآسيوية، 10 لدول أمريكا اللاتينية، 13 لدول أوروبا الغربية ودول أخرى، 6 لدول أوروبا الشرقية. ولكل عضو صوت واحد في المجلس. ويتم اتخاذ القرارات بالأغلبية المطلقة (أي النصف+ 1) على الرغم من أن الاتجاه السائد منذ سنوات هو محاولة التوصل إلى اتفاق عام Consensus بالنسبة للمسائل المطروحة على جدول أعمال المجلس وتجنب التصويت قدر الإمكان. ويعقد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بصفة عامة، دورتين كل عام تعقد إحداهما في المقر الرئيسي في نيويورك والأخرى في المقر الأوروبي في جنييف، وتستغرق كل منهما حوالي شهر. لكن وجود عدد كبير من اللجان والفروع الرئيسية والثانوية التابعة للمجلس يجعل عمل المجلس شبه متوصل على مدار العام. وهناك عدد هائل من هذه اللجان يستعصي على الحصر أحيانا، ولكن يتعين التمييز بين أهم أنواعها وذلك على النحو التالي:

أولا: اللجان الوظيفية أو لجان العمل: Functional Commissions

وتشمل حاليا: لجنة الإحصاء، ولجنة السكان، ولجنة التنمية الاجتماعية، ولجنة حقوق الإنسان، ولجنة وضع المرأة، ولجنة المخدرات. وتضم لجنة حقوق الإنسان: اللجنة الفرعية لمنع التمييز العنصري وحماية الأقليات. كما تضم لجنة المخدرات: اللجنة الفرعية للاتجار غير المشروع في المخدرات والمواد المتصلة بها في الشرقين الأدنى والأوسط.

ثانيا: اللجان الإقليمية وعددها خمس: Regional Commissions

1- اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومقرها أديس أبابا (أثيوبيا).

2- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادي ومقرها بانجوك (تايلاند).

3- اللجنة الاقتصادية لأوروبا ومقرها جنييف (سويسرا).

4- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ومقرها (المؤقت) عمان (الأردن).

5- اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي ومقرها سانتياجو (شيلي).

ويتمثل هدف هذه اللجان الإقليمية في تدعيم العلاقات الاقتصادية والتكامل بين دول المنطقة وأيضا في تقديم المساعدات الخاصة بالتنمية

الاقتصادية والاجتماعية لهذه المناطق ودراسة مشكلاتها وتقديم التوصيات الخاصة بأساليب العمل وكيفية معالجة المشكلات إلى حكومات الدول الأعضاء والوكالات المتخصصة.

ثالثاً: اللجان الدائمة: Standing Committees

وأهمها لجنة البرنامج والتنسيق، لجنة الموارد الطبيعية، لجنة المنظمات غير الحكومية والمفاوضات مع الوكالات الحكومية الدولية، لجنة الشركات متعددة الجنسية، لجنة المستوطنات البشرية.

رابعاً: اللجان الفنية الدائمة:

لمعالجة بعض المسائل الفنية مثل منع الجريمة والحد منها، أو تخطيط التنمية أو التعاون الدولي في مجال الضرائب، ونقل المواد الخطرة... الخ.

4-مجلس الوصاية

وهو الجهاز الذي تم الاتفاق على تشكيله، كأحد الفروع الرئيسية للأمم المتحدة، للقيام بوظيفة محددة وهي الإشراف على إدارة الأقاليم التي خضعت لنظام الوصاية والذي حل محل نظام الانتداب الذي كانت عصبة الأمم قد ابتدعته لتحديد الوضع الدولي للمستعمرات التي كانت خاضعة للدول المهزومة في الحرب العالمية الأولى. كان من المفترض أن يطبق نظام الوصاية على الأقاليم التي كانت مشمولة بنظام الانتداب وتلك التي قد تقتطع من الدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية بالإضافة إلى الأقاليم التي تقبل الدول المسؤولة عن إدارتها وضعها، بمحض اختيارها، تحت هذا النظام. وعلى عكس نظام الانتداب فإن نظام الوصاية جاء نظاما موحدا، ولم تقسم الأقاليم التي طبق عليها إلى فئات مختلفة كما كان عليه الحال بالنسبة لنظام الانتداب. وقد هدف نظام الوصاية إلى العمل على تحقيق تقدم الأقاليم التي خصصت له، وعلى النحو الذي يتعين أن يؤدي في النهاية إلى تمكينها من الحصول على الحكم الذاتي أو الاستقلال الكامل حسب الأحوال. وسوف نفرد فصلا خاصا لمعالجة جهود الأمم المتحدة في هذا المجال. في سياق معالجتنا لموقف الأمم المتحدة من الظاهرة الاستعمارية ككل. ما يعنينا هنا الآن هو أن مجلس الوصاية أصبح هو الجهاز المنوط به تحديد شروط وبنود اتفاقيات الوصاية والإشراف على تطبيقها، بعد إقرارها

من جانب الجمعية. وتمثلت أهم اختصاصاته في:

1- النظر في التقارير التي ترفعها السلطة القائمة بإدارة الأقاليم المشمولة بنظام الوصاية.

2- قبول وفحص الشكاوى التي ترد إليه عن أوضاع هذه الأقاليم بالتشاور مع السلطة القائمة بالإدارة.

3- تنظيم زيارات دورية لهذه الأقاليم في أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالإدارة.

4- وضع وتصميم استبيان لتوضيح مدى التقدم الذي يحرزه سكان كل إقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية.

5- الاستعانة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي وبالوكالات المتخصصة كلما كان ذلك ضروريا لحسن اضطلاعه بالمهام السابقة. ومن الجدير بالذكر أن مجلس الوصاية يمارس مهامه تحت سلطة وإشراف الجمعية العامة للأمم المتحدة كما أن نطاق سلطته لا يمتد إلى«الأقاليم الاستراتيجية» والتي تقرر أن يشرف عليها مجلس الأمن. ولمجلس الأمن أن يستعين بمجلس الوصاية، إن أراد في مباشرة وظائف «الأمم المتحدة» المتعلقة بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للأقاليم الاستراتيجية. لكن مجلس الوصاية ليس هو الجهة التي تقرر ما إذا كان إقليما أو موقعا استراتيجيا قد أصبح مهيأ للحصول على الحكم الذاتي أو الاستقلال، فذلك متروك لمجلس الأمن وحده. أما من حيث تشكيل مجلس الوصاية فقد حرص ميثاق الأمم المتحدة على أن يقيم توازنا عدديا بين الدول التي تدير الأقاليم المشمولة بنظام الوصاية والدول الأخرى كما حرص في الوقت نفسه على أن تصبح جميع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن أعضاء في مجلس الوصاية بصرف النظر عن كونها مسؤولة عن إدارة بعض هذه الأقاليم أم لا. وعلى هذا الأساس أصبح تشكيل مجلس الوصاية كالتالي:

1- الأعضاء الذين يتولون أقاليم مشمولة بالوصاية.

2- الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن الذين لا يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية.

3- عدد من الأعضاء تنتخبهم الجمعية العامة في الحدود اللازمة فقط

لإقامة التوازن العددي بين الأعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية والآخرين. ويتم انتخاب هذا العدد المتغير من الأعضاء لمدة ثلاث سنوات.

ولكل دولة عضو في مجلس الوصاية صوت واحد دون تمييز. وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات.

وحيث إن الدول التي تدير أقاليم مشمولة بالوصاية كانت تتقلص باستمرار مع حصول الأقاليم المشمولة بالوصاية على استقلالها تدريجيا فقد كان من الصعب المحافظة على التوازن العددي المنصوص عليه في الميثاق. وقد حقق هذا النظام أهدافه بالكامل تقريبا ولم تعد هناك أقاليم مشمولة بالوصاية، كما سنشير فيما بعد، بحيث أصبح مجلس الوصاية نفسه عضوا ضامرا في بنية الأمم المتحدة التنظيمية ولم تعد له وظيفة تذكر.

5- محكمة العدل الدولية

محكمة العدل الدولية هي الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، وتمثل امتدادا للمحاولات الرامية إلى إقامة سلطة قضائية دائمة في مجال العلاقات الدولية للفصل في المنازعات بين الدول. وجاء اعتبار النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية جزءا لا يتجزأ من الميثاق بمنزلة دليل واضح على مدى اهتمام الميثاق بهذا الجهاز. وترتب على ذلك نتيجة فورية وهي أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أصبحت بالضرورة أعضاء في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. في الوقت نفسه سمح الميثاق للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة بأن تنضم للنظام الأساسي للمحكمة، كما سمح لكافة الدول بأن تتقاضى أمام المحكمة بالشروط التي تحددها الجمعية بناء على توصية من مجلس الأمن (م 35). وقد حدد مجلس الأمن في قراره الصادر في 15 أكتوبر 1946 ثم الجمعية العامة في قرارها الصادر في 11 ديسمبر عام 1946 هذه الشروط وهي: قبول النظام الأساسي للمحكمة، وقبول الالتزامات المنصوص عليها في المادة 94 من ميثاق الأمم المتحدة (وهي المادة التي تلزم الدول الأعضاء بتنفيذ أحكام المحكمة وتخول مجلس الأمن سلطة اتخاذ ما يراه ضروريا لفرض احترام وتنفيذ هذه

الأحكام)، والمساهمة في نفقات المحكمة وفقا لنظام الحصص الذي تحدده الجمعية العامة.

أ- تشكيل المحكمة وضمانات استقلالها:

محكمة العدل الدولية جهاز له طبيعة خاصة تمليها صفته القضائية. فأعضاء المحكمة ليسوا ممثلين لأحد ولا يخضعون لأي سلطة، وإنما هم قضاة يختارون لأشخاصهم ولكفاءتهم المهنية كخبراء قانونيين على مستوى رفيع، وتشترك كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في اختيار أعضاء المحكمة من قائمة يعدها الأمين العام للأمم المتحدة بناء على ترشيحات الشعب الأهلية لمحكمة التحكيم الدولية الدائمة. ويتم الانتخاب في كل من الجمعية ومجلس الأمن بشكل مستقل عن الآخر. ويراعى عند انتخاب قضاة المحكمة أن يكونوا على أعلى مستوى من النزاهة والحكمة والموضوعية وأن يكونوا قد شغلوا أرفع المناصب القضائية أو من بين خبراء القانون الدولي من المستوى الرفيع. ولا يجوز انتخاب أكثر من قاض من بلد واحد. كما يراعى عند تشكيل المحكمة أن يكون هذا التشكيل ممثلا للحضارات (الثقافات) الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم. ومع مراعاة هذه الشروط يصبح الحاصلون على الأغلبية المطلقة للأصوات في كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن أعضاء في المحكمة. ويبلغ عدد أعضاء المحكمة خمسة عشر قاضيا يتم انتخابهم لمدة تسع سنوات قابلة للتجديد.

ويتمتع قضاة المحكمة بنظام خاص الغرض منه تحقيق استقلالهم وحريتهم الكاملة في العمل سواء في مواجهة الدول التي ينتمون إليها أو حتى في مواجهة الجمعية العامة ومجلس الأمن، أي الجهازين اللذين قاما بانتخابهم، فلا يجوز للقاضي أن يتولى وظائف سياسية أو إدارية أو أن يمتهن أي مهنة أخرى ولا يجوز له الاشتراك في الفصل في أية قضية سبق له أن ارتبط بها أو كانت له مصلحة فيها على أي نحو. ويتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والحصانات الديبلوماسية المقررة عادة لرؤساء البعثات الديبلوماسية ولا يجوز عزلهم إلا بقرار صادر من المحكمة نفسها وبإجماع الآراء حول عدم أهلية العضو أو قدرته على أداء وظائفه لأسباب صحية أو عقلية.

ب- اختصاصات المحكمة:

تعمل المحكمة كجهاز قضائي يفصل في المنازعات بين الدول أو كجهاز إفتائي يصدر آراء استشارية تعبر عن رأي القانون حول أي مسألة خلافية.

أولا: الاختصاص القضائي؟

يقتصر حق التقاضي أمام محكمة العدل الدولية على الدول وحدها دون الأفراد أو الهيئات العامة أو الخاصة. وحتى في هذا السياق فلا تملك كل الدول هذا الحق لأن ميثاق الأمم المتحدة لم يأخذ بفكرة الولاية الإلزامية للمحكمة. ومن ثم فإن الاختصاص القضائي للمحكمة اختياري كقاعدة عامة. ولا تملك المحكمة حق الفصل في نزاع بين دولتين أو أكثر إلا في الحالات التالية:

1- موافقة أطراف النزاع صراحة وكتابة على إحالته إلى محكمة العدل الدولية وإخطار المحكمة رسميا بما هو مطلوب من المحكمة أن تفصل فيه بالضبط، أو ضمنا، حين تقبل الأطرف أن تترافع بشأن هذا النزاع أمام المحكمة دون إبلاغها كتابة بقبول اختصاصها.

2- حالة النص في اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف على اختصاص المحكمة في الفصل في المنازعات التي تثور حول تفسير أو تطبيق أحكام هذه الاتفاقيات.

ثانيا-الاختصاص الإفتائي:

لمحكمة العدل الدولية صلاحية إبداء الرأي القانوني، أي الفتوى في أي مسألة قانونية تطلب منها. أما حق طلب الرأي الاستشاري أو الفتوى فهو مقرر فقط للجمعية العامة أو لمجلس الأمن. وقد أوضحت المادة 96 من الميثاق أنه يمكن لفروع الأمم المتحدة الأخرى أو للمنظمات المتخصصة طلب الفتوى من محكمة العدل الدولية بالنسبة لأي مسألة تدخل في مجال اختصاصها إذا ما صرحت لها الجمعية العامة بذلك. وقد صرحت الجمعية العامة بالفعل لمعظم فروع الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بطلب الفتوى من المحكمة.

ولا تلزم الآراء الاستشارية الصادرة عن محكمة العدل الدولية الجهة أو الجهات التي طلبتها، ومع ذلك فإن لهذه الآراء قيمة كبرى من حيث إنها تعبر عن التفسير القانوني الرسمي أو الأكثر حجية وتعكس وجهة نظر القضاء حول الموضوع أو المسألة المطلوب شرحها وتفسيرها. وقد أغنت

هذه الآراء الاستشارية القانون الدولي كثيرا وساعدت في الوقت نفسه على تفسير وتطوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسية للأمم المتحدة نفسها.

6-الأمانة العامة

الأمانة العامة للأمم المتحدة هي الجهاز الإداري والفني الذي يقوم بتولي كافة الأعمال الإدارية بالنسبة لجميع فروع الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية والفرعية (باستثناء محكمة العدل الدولية التي يعين لها مسجل خاص). وتتكون من الأمين العام (أو السكرتير العام) وعدد كاف من الموظفين للقيام بالأعمال الإدارية المطلوبة. وعلى الرغم من أن الأمين العام وموظفي الأمانة العامة يشكلون جهازا واحدا يرأسه الأمين العام، فإن طريقة تعيين الأمين العام تختلف عن طريقة تعيين باقي الموظفين فضلا عن أنه ينفرد ببعض الاختصاصات السياسية، وهو الذي يسأل وحده عن أداء الجهاز الذي يرأسه أمام الجمعية العامة.

أ- الأمين العام:

هو أعلى موظف في الجهاز الإداري والمتحدث باسم الأمم المتحدة ويعتبر، بصفته رئيسا للجهاز الإداري، مسؤولا عن أداء هذا الجهاز وعن الجهاز، ومن ثم فإن وظيفته الأساسية هي إدارة هذا الجهاز والتأكد من حسن قيامه بالمهام الإدارية المطلوبة منه بأعلى قدر من الكفاءة وأقل قدر من النفقات. لكن دوره الإداري عادة ما يقتصر على الإشراف والتوجيه ووضع السياسات العامة، أما التنفيذ والمتابعة الفعلية فيقوم بهما مساعدوه وباقي الموظفين. ويعتبر الأمين العام هو المسؤول عن تعيين باقي الموظفين في الأمانة العامة.

لكن ميثاق الأمم المتحدة أسند للأمين العام بعض المهام السياسية. وقد أصبحت هذه المهام السياسية من الأهمية بمكان إلى درجة أنها بدأت تطغى على وظيفته الإدارية والتنفيذية الأصلية. فللأمين العام، وفقا لنص المادة 99 من الميثاق، أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها تهدد السلم والأمن الدوليين. وتنطوي هذه الصلاحية على سلطة كبيرة. إذ يترتب عليها بالضرورة منحه الحق في الاتصال بأطراف النزاع المختلفة للتعرف

على وجهة نظر كل منهم وربما أيضا في المبادرة باتخاذ خطوات معينة أو التقدم بمقترحات معينة لحل النزاع قبل أن يقرر لفت نظر مجلس الأمن إليه. وتشير الممارسة الواقعية إلى أن الدور السياسي للأمين العام للأمم المتحدة قد تطور كثيرا وخصوصا خلال الحرب الباردة. فقد جرى العمل على تكليف الأمين العام، أو من يمثله، للقيام بالعديد من المهام السياسية مثل الوساطة في نزاع ما أو متابعة تنفيذ قرارات مجلس الأمن أو الجمعية العامة. وعندما تم استحداث عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أصبح هو المسؤول أمام مجلس الأمن عن إدارة هذه العمليات، مما تسبب في إثارة العديد من المشكلات السياسية.

والجمعية العامة للأمم المتحدة هي التي تقوم بتعيين الأمين العام، ولكن بناء على توصية من مجلس الأمن. ومع ذلك فإن هذه «التوصية» تعتبر من بين المسائل الموضوعية أي التي تتطلب موافقة تسعة أصوات يشترط أن يكون من بينها أصوات الدول الخمس دائمة العضوية. ومعنى ذلك أنه يستحيل عملا تعيين أمين عام للمنظمة ما لم يكن هناك إجماع على شخصيته من جانب القوى الكبرى. وقد جرى العرف على تجنب اختيار الأمين العام من الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن أو الدول الكبرى بصفة عامة. ومع ذلك فقد أثار تعيين الأمين العام أو تحديد تعيينه في بعض الأحيان مشكلات حادة كما أثار أسلوبه في إدارة المنظمة انتقادات من هنا أو هناك.

وكان تريجفي لي Trygve Lie، النرويجي الجنسية، هو أول أمين عام للأمم المتحدة أوصى مجلس الأمن بتعيينه في أول فبراير 1946، ونظرا لأن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على فترة ولاية الأمين العام فقد اتخذت الجمعية العامة قرارا بأن يكون التعيين لمدة خس سنوات. وفي أول نوفمبر1950 صدر قرار من الجمعية العامة بمد فترة ولايته لمدة ثلاث سنوات أخرى اعتبارا من أول فبراير 1951، لكن هذا القرار أثار خلافا قانونيا حول مدى شرعيته. فبينما أكد البعض أن الجمعية العامة هي التي تملك تحديد مدة ولاية الأمين العام، ومن ثم فهي التي تملك أيضا سلطة تعديل هذه المدة أو تجديدها دون حاجة إلى توصية جديدة من مجلس الأمن لأن شخص الأمين العام لم يتغير، ذهب البعض الآخر إلى أن إعادة

تعيين الأمين العام دون توصية من مجلس الأمن هو عمل غير قانوني، وقد واجه تريجفي لي انتقادات حادة من جانب الاتحاد السوفييتي ودول أوروبا الشرقية، بسبب دوره في الحرب الكورية ولأسباب أخرى، إلى درجة أن الاتحاد السوفييتي أعلن عدم اعترافه به ورفضه للتعاون معه بسبب بطلان إجراءات تعيينه. وبناء على هذا اضطر تريجفي لي، في 10 نوفمبر عام 1952، إلى توجيه خطاب إلى رئيس الجمعية العامة يعلن فيه عزمه على تقديم استقالته. ولم يتمكن مجلس الأمن من الاتفاق أخيرا على التوصية بتعيين السويدي داج همرشولد إلا في 31 مارس 1953 وهي التوصية التي وافقت عليها الجمعية العامة في 7 أبريل1953، لكن داج همرشولد نفسه أصبح هو الآخر محل هجوم ضار من الاتحاد السوفييتي الذي اعترض على أسلوب إدارته لقوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الكونغو، ولقي مصرعه في حادث طائرة في 17 سبتمبر 1961 (بعد أن كان قد تم التجديد له لمدة 5 سنوات أخرى تبدأ في 10 أبريل 1958). وفي هذه الأثناء تقدم الاتحاد السوفييتي باقتراحه الشهير المعروف باسم «الترويكا» مطالبا بقيادة جماعية للأمانة العامة مكونة من ثلاثة أشخاص يمثلون المعسكرين المتصارعين بالإضافة إلى مجموعة عدم الانحياز. لكن الاقتراح رفض. ومنذ ذلك التاريخ تولى قيادة الأمانة العامة رجال أقل إثارة للمشاكل. (انظر قائمة بأسمائهم في الجزء الخاص بالملاحق في نهاية الكتاب).

ب- جهاز الأمانة العامة:

وهو الجهاز الذي يعاون الأمين العام على القيام بالمهام الإدارية الموكولة إليه وأهمها إعداد جداول أعمال فروع الهيئة وكافة الوثائق والدراسات والبيانات والإحصاءات التي تطلبها، وتنظيم الاجتماعات والمؤتمرات والإشراف على حسن سير العمل بها... الخ.

كذلك تتولى الأمانة العامة إعداد مشروع برنامج وميزانية المنظمة والتقرير السنوي عن كافة أنشطة وأعمال المنظمة والذي يتولى الأمين العام عرضهما على الجمعية العامة. وينقسم جهاز الأمانة العامة إلى عدة أقسام أو إدارات وقطاعات تغيرت مسمياتها كثيرا مع تطور أنشطة الأمم المتحدة. ولما كانت الوظائف السياسية للأمين العام تستغرق معظم جهده ووقته فإن الإشراف على الأعمال التنفيذية يتم من خلال مجموعة من كبار

الموظفين (الأمين العام ومساعديه... الخ) ويشرف كل منهم على قطاع من القطاعات. وقد أدت كثرة الفروع الثانوية التي تم إنشاؤها عبر نصف القرن الماضي إلى وجود أكثر من أمانة عامة شبه مستقلة داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة. وكان هذا الوضع محلا لانتقادات عديدة ومطالب بالإصلاح سوف نشير إليها فيما بعد. ويعتبر الأمين العام هو المسؤول عن تعيين كافة موظفي الأمانة العامة الآخرين. ولكن عليه أن يراعي اعتبارين عند التعيين: الكفاءة المهنية والفنية، وعدالة التوزيع الجغرافي، وهما اعتباران يصعب أحيانا التوفيق بينهما. ومع ذلك فإن الاعتبارات السياسية هي التي تتحكم في عملية التعيين بالنسبة للوظائف العليا. وفي السنوات الأولى للأمم المتحدة أصبح هناك ما يشبه الاحتكار أو التوزيع الرسمي للمناصب العليا وخاصة مناصب نواب أو مساعدي الأمين العام. فأسندت شؤون مجلس الأمن إلى موظف سوفييتي، والشؤون المالية والإدارية إلى موظف أمريكي، والشؤون الاقتصادية إلى موظف بريطاني والشؤون الاجتماعية إلى موظف فرنسي وشؤون الوصاية والأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي إلى موظف صيني.. الخ. وأصبحت هذه الوظائف العليا شبه محجوزة للدول الكبرى. ومن الناحية القانونية يعتبر كافة شاغلي الوظائف في الأمانة العامة بمن فيهم الأمين العام موظفين دوليين يتعين أن يؤدوا مهامهم بتجرد واستقلال تام. وهم لا يمثلون حكوماتهم ويمتنع عليهم أن يتلقوا أي تعليمات منها. من ناحية أخرى تلتزم حكومات الدول الأعضاء بألا تحاول أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على مواطنيها من موظفي الأمانة العامة عند أدائهم لوظائفهم واحترام الصفة الدولية الخالصة لهذه الوظائف.

ولتمكين الأمانة العامة من العمل في حرية واستقلال تام عن حكومة دولة المقر عادة ما ينص اتفاق المقر الموقع بين هذه الدولة وبين المنظمة الدولية على كافة الحصانات والإعفاءات والتسهيلات اللازمة لأداء المنظمة لوظائفها بمعزل عن أي تأثير قد تمارسه دولة المقر. كما قامت الجمعية العامة بإقرار اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة في 13 فبراير 1946 التي تقرر مجموعة من الحصانات والامتيازات لموظفي الأمم المتحدة يقصد منها أيضا تمكين الموظف الدولي. كل حسب درجته ومكانته. من أداء عمله في حيدة واستقلال عن الدول الأعضاء.

الباب الثاني
ممارسات الأمم المتحدة
في زمن الحرب الباردة

الفصل الثالث

إدارة الأزمات الدولية

تقديم

يهدف هذا الباب إلى شرح وتحليل دور الأمم المتحدة في النظام الدولي أثناء مرحلة الاستقطاب والحرب الباردة. وتلك مرحلة زمنية طويلة تمتد إلى ما يقرب من أربعين عاما لأن الحرب الباردة بدأت بعد قيام الأمم المتحدة بسنوات قليلة وانتهت، تدريجيا بعد وصول جوربا تشوف إلى السلطة في الاتحاد السوفييتي. ومن الواضح أنه يستحيل علينا، في هذا الحيز المحدود، أن نناقش بالتفصيل كافة الأنشطة التي قامت أو حاولت الأمم المتحدة أن تقوم بها في كافة الميادين خلال هذه الفترة الزمنية الطويلة نسبيا. لذلك فإن الانتقائية، رغم مساوئها، مسألة قد لا يمكن تجنبها ولا بد من اللجوء إليها. وحتى تكون هذه الانتقائية مبررة موضوعيا ومنزهة عن أي ميل أو هوى تعين الالتزام بأمرين أساسيين.

الأول: أن يوضح التحليل الاتجاه العام لطبيعة التطور أو التحول الذي طرأ على أنشطة الأمم المتحدة، نتيجة للتطور أو التحول الذي طرأ على هيكل النظام الدولي وموازين القوى فيه، مقارنة بالتصور الأصلي للميثاق، سواء تعلق الأمر بالمفاهيم أو بالآليات أو بنوعية النشاط.

الثاني: أن يركز هذا التحليل، عند انتقاء ودراسة بعض الحالات، على تلك التي تكون ضرورية أو مهمة لإلقاء الضوء على اتجاه التطور أو طبيعته أو أسباب النجاح أو الفشل أو نوع العقبات التي صادفت الأمم المتحدة عند اضطلاعها بالنشاط

محل الدراسة.

على صعيد آخر كان من الصعب أيضا أن نخصص فصلا لدراسة كل مجال من مجالات النشاط نظرا للتشعب الكبير الذي طرأ على أنشطة الأمم المتحدة واضطلاعها بأنواع جديدة من هذه الأنشطة باستمرار، ولذلك لم يكن هناك مفر من اللجوء إلى نوع من التقسيم التحكمي للقضايا محل الدراسة في هذا الباب وتوزيعها على فصول أربعة على النحو التالي:

الفصل الأول: نخصصه للأنشطة المتعلقة بإدارة الأزمات الدولية.

الفصل الثاني: نخصصه للأنشطة المتعلقة بتصفية الاستعمار.

الفصل الثالث: نخصصه للأنشطة المتعلقة بنزع السلاح وحقوق الإنسان.

الفصل الرابع: نخصصه للأنشطة المتعلقة بالتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والمجالات الاجتماعية الأخرى.

المبحث الأول

انعكاسات الحرب الباردة على نظام الأمم المتحدة لإدارة الأزمات

(الاتجاهات العامة)

١ - النظام الأصلي وفقا للتصور الوارد في الميثاق:

يتضمن ميثاق الأمم المتحدة عددا من العناصر تشكل في مجموعها نظاما متكاملا لإدارة الأزمات الدولية، نجملها معا على النحو التالي:

١- مجموعة من القواعد والمبادئ العامة التي يتعين على الدول احترامها والسير على هديها وفي مقدمتها التعهد بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فعلا كأسلوب لحل المشكلات والمنازعات الدولية وما يترتب على ذلك من ضرورة اللجوء إلى الوسائل السلمية وحدها لحل هذه المشكلات أو المنازعات، وأيضا مجموعة من القواعد والمبادئ العامة التي يتعين على الأمم المتحدة، وعلى الدول الأخرى أيضا، الالتزام بها وفي مقدمتها عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء. ويمثل هذا العنصر خط الدفاع الأول. ذلك أن الالتزام

الصارم من جانب كافة الدول الأعضاء بهذه القواعد يؤدي حتما إلى وقاية المجتمع الدولي كله من الأزمات الحادة أو على الأقل، الحيلولة دون تطور هذه الأزمات إلى مواجهات مسلحة وحروب دولية.

2- مجموعة من الآليات أنشأها الميثاق لمساعدة الدول على تسوية المنازعات، التي قد تندلع فيما بينها، بالطرف السلمية.

وفي هذا السياق يمكن للأمين العام للأمم المتحدة أو للجمعية العامة أو لمجلس الأمن أن يلعبوا أدوارا منفردة أو مشتركة لمساعدة الأطراف المتنازعة على اختيار أنسب الوسائل السياسية أو القانونية للتسوية، أو حتى اقتراح هذه الوسائل من خلال ضوابط معينة نص عليها الميثاق. كما أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية التي هي آلية الأمم المتحدة الأساسية التي يمكن أن تلجأ إليها الدول الأعضاء، وغير الأعضاء أيضا، لحل المنازعات ذات الطبيعة القانونية.

3- تفويض مجلس الأمن بالتدخل، باسم المجتمع الدولي كله، في حالات وقوع عدوان أو تهديد للسلم أو إخلال به سواء لقمع العدوان أو ردعه أو للعودة بالوضع إلى سابق ما كان عليه قبل اندلاع الأزمة.

وحرص الميثاق على تزويد مجلس الأمن بكل السلطات والصلاحيات التي تمكنه من التعامل مع كل الأزمات بفاعلية، كما حرص على تزويده بالأداة العسكرية التي تمكنه من التدخل العسكري واستخدام القوة المسلحة في حالات الضرورة وفقا للترتيبات المنصوص عليها في المادة 43، وتزويده بالآلية التي تضمن له حسن استخدام هذه الأداة، ألا وهي لجنة أركان الحرب التي أسند إليها الميثاق تقديم المشورة إلى مجلس الأمن في كل ما يتصل بالشؤون العسكرية.

أي أن ميثاق الأمم المتحدة وضع بالفعل نظاما متكاملا للأمن الجماعي، من الناحية النظرية على الأقل، تتوافر فيه جميع الأركان اللازمة لضمان فاعليته: مبادئ وقواعد عامة مشتركة ومتفق عليها، وجهاز مسؤول عن مراقبة مدى التزام الدول كافة بهذه المبادئ والقواعد العامة وتحديد الخارجين عليها له سلطة وصلاحية اتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات أو ترتيبات سواء لمساعدتهم على تسوية منازعاتهم بالطرق السلمية أو لقمعهم ومعاقبتهم إذا خرجوا على حدود السلوك المشروع، ويمتلك من الموارد

والإمكانات ما يمكنه من القيام بمهمة الردع أو العقاب.

غير أن تشغيل هذا النظام ووضعه موضع التنفيذ توقفا على توافر شرط جوهري وهو إجماع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن لأنه دون توافر هذا الإجماع يستحيل على مجلس الأمن، محرك النظام وعموده الفقري، أن يتخذ أية قرارات في المسائل المهمة أو الموضوعية، أي أن هذا النظام كان مصمما في الواقع لمواجهة الأزمات التي تقع خارج نطاق الدول الكبرى، ومن منطلق أن التحالف الذي تحقق أثناء الحرب سوف يستمر بعدها ويتحول، من خلال مجلس الأمن، إلى أداة للمحافظة على الاستقرار في العالم والحيلولة دون اندلاع حرب عالمية جديدة. لكن هذا الافتراض لم يتحقق. ولأسباب كثيرة ظهرت خلافات عديدة بين الدول الكبرى المتحالفة، حتى من قبل أن تضع الحرب العالمية أوزارها تماما، ثم ما لبثت هذه الخلافات أن تصاعدت ووصلت إلى مرحلة اللاعودة. وما هي إلا سنوات قليلة جدا حتى أصبح العالم كله منقسما إلى معسكرين أحدهما رأسمالي-ليبرالي تقوده الولايات المتحدة، والآخر اشتراكي-شمولي يقوده الاتحاد السوفييتي، واندلعت بينهما حرب باردة كان لها نتائج بالغة الخطورة على دور الأمم المتحدة في إدارة الأزمات الدولية وخاصة على التصور الأصلي الوارد بالميثاق لنظام الأمن الجماعي. ويمكن إجمال أهم هذه النتائج على النحو التالي:

أولا: عدم استكمال بناء أدوات النظام وآلياته نفسها:

وتمثلت أهم مظاهر هذا النقص في:

أ- عدم دخول المادة 43 حيز التنفيذ.

ب- تجميد لجنة أركان الحرب التي أصبحت بلا وظيفة.

وكانت لجنة أركان الحرب المنصوص عليها في المادة 47 قد تشكلت وبدأت تمارس عملها بالفعل. و كان من الطبيعي أن تصبح أولى مهامها مناقشة ووضع مشروع للاتفاقية أو الاتفاقيات المنصوص عليها في المادة 43 والتي يمكن بموجبها إنشاء آلية عسكرية دائمة وجاهزة للاستخدام ووضعها تحت تصرف مجلس الأمن. وبالفعل قام مجلس الأمن وبمقتضى قراره الصادر في 16 فبراير 1946 بتكليف لجنة أركان الحرب بدراسة

الأبعاد العسكرية للمادة 43 وتحديد كيفية وضع الترتيبات التي تتضمنها موضع التنفيذ. وعلى أثر هذا التكليف عقدت اللجنة سلسلة من الاجتماعات تمكنت خلالها من صياغة المبادئ الأساسية التي يجب أن تحكم عملية تشكيل وتنظيم قوات الأمم المتحدة المسلحة المفترض إنشاؤها وفقا لما تنص عليه المادة 43، وأرسلت تقريرا بهذه المبادئ الأساسية إلى مجلس الأمن في بداية عام 1947، لكن رياح الحرب الباردة ما لبثت أن أشعلت نار الخلاف بين أعضائها وما هي إلا شهور معدودة حتى تبين للجنة أنها لن تستطيع في ظل هذا المناخ الدولي الجديد والمختلف تماما عما كان سائدا أثناء الحرب، أن تنجز أي شيء من المهام الموكلة إليها. وتضمن تقريرها لمجلس الأمن عام 1948 اعترافا واضحا وصريحا ليس فقط بعدم قدرتها على التوصل إلى اتفاق حول كيفية وضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 موضع التنفيذ ولكن أيضا بعجزها عن تحديد الأعمال والمهام المستقبلية للجنة نفسها. وهكذا تجمدت هذه اللجنة تماما وأصبحت بلا عمل على الإطلاق رغم استمرار وجودها القانوني على الورق.

وكان معنى هذا أنه يتعين على مجلس الأمن أن يعمل، إذا قدر له أن يعمل أصلا في ظل هذا المناخ الدولي المتسم بالاستقطاب والحرب الباردة، دون أداة عسكرية سابقة الإعداد والتجهيز تحت تصرفه، ودون الجهاز العسكري المنوط به إعداد الخطط والترتيبات العسكرية اللازمة لتمكين المجلس من أداء وظائفه المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين.

ثانياً : الإسراف في استخدام حق الفيتو:

فقد أدت الحرب الباردة إلى توسيع نطاق الخلافات بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وامتداده إلى معظم القضايا المهمة. ولأن الاتحاد السوفييتي تولد لديه الإحساس، وخاصة بعد تبني الولايات المتحدة لسياسة الاحتواء Containment، بأنه أصبح معزولا وأنه لا يستطيع، في ظل منطق الحرب الباردة، أن يدافع عن مصالحه عن طريق التنسيق مع دول أخرى لتشكيل أغلبية يصعب حشدها أو إقناعها بوجهة نظرة، سواء داخل مجلس الأمن أو داخل الجمعية العامة، فقد أصبح الفيتو هو سلاحه الوحيد للدفاع عن مصالحه وخاصة في السنوات الأولى لوجود الأمم المتحدة.

غير أنه يتعين التنبيه إلى أن مرحلة الحرب الباردة ليست متجانسة من حيث نمط التحالفات أو السياسات. فقد طرأ على هيكل علاقات القوى

تطور استخدام الفيتو خلال مرحلة الحرب الباردة

الدولة	1955 - 1946	1965 - 1956	1975 - 1966	1985 - 1976	المجموع
الصين	1	صفر	2	صفر	3
فرنسا	2	2	2	9	15
المملكة المتحدة	صفر	3	8	11	22
الولايات المتحدة	صفر	صفر	12	34	46
الاتحاد السوفييتي	75	26	7	6	114
المجموع	78	31	31	60	200

في النظام الدولي تغير كبير خلال تلك الفترة التي تبلغ أربعين عاما. وقد أدى هذا التغير إلى تغير في نمط استخدام الفيتو كسلاح من جانب الدول الخمس دائمة العضوية. فبعد أن كان الاتحاد السوفييتي هو الأكثر استخداما للفيتو، بالمقارنة مع الدول الدائمة الأخرى حتى منتصف الستينيات، بدأ المنحنى ينعكس تماما وأصبحت الدول الغربية عموما والولايات المتحدة بصفة خاصة هي الأكثر استخداما للفيتو اعتبارا من ذلك التاريخ. وهذه الحقائق يؤكدها الجدول التالي:

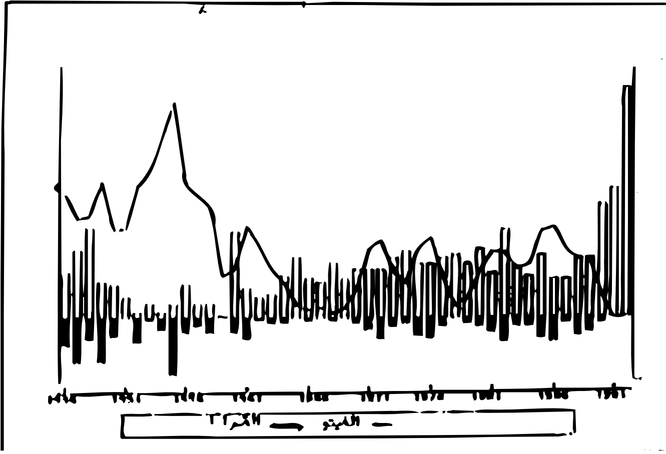
ويتضح من هذا الجدول أن الاتحاد السوفييتي احتكر تقريبا حق استخدام الفيتو خلال السنوات العشر الأولى من وجود الأمم المتحدة وأسرف في استخدام هذا الحق إلى الدرجة التي بدا معها وكأنه هو العقبة الرئيسية التي تحول دون قيام مجلس الأمن بالوظائف والمهام الملقاة على عاتقه. وخلال هذه الفترة نفسها لم تستخدم الولايات المتحدة أو المملكة المتحدة حق الفيتو إطلاقا واستخدمته فرنسا مرتين والصين مرة واحدة.

وشهدت الحقبة التالية انخفاض معدل استخدام الفيتو من جانب الاتحاد السوفييتي إلى الثلث تقريبا وإن ظل هو الأكثر استخداما له (83 ٪ مقابل 96 ٪ عن الفترة السابقة)، بينما ظلت الولايات المتحدة عازفة تماما عن استخدام الفيتو حتى منتصف الستينيات. ولهذا بدت الولايات المتحدة وكأنها متوافقة مع إرادة مجلس الأمن.

أما المملكة المتحدة فقد استخدمت الفيتو ثلاث مرات خلال هذه الفترة (بنسبة حوالي ١٠٪). وقد بدأ اتجاه هذا المنحنى ينعكس تماما اعتبارا من منتصف الستينيات. وخاصة خلال الحقبة 1966-1975، فقد شهدت هذه الحقبة ليس فقط استخدام الولايات المتحدة لحق الفيتو ولأول مرة، لكن أيضا وعلى وجه الخصوص أصبحت هي الدولة لأكثر استخداما للفيتو (بنسبة حوالي 39٪) تليها المملكة المتحدة (حوالي 26٪) وأصبح الاتحاد السوفييتي يحتل المرتبة الثالثة (بنسبة 23٪). وتشير هذه الحقائق إلى أن الولايات المتحدة وبريطانيا أصبحت الأكثر عزلة في المجتمع الدولي، أو في مجلس الأمن على الأقل. وتأكد هذا الاتجاه خلال الحقبة التالية (1976-1985) حيث استخدمت الولايات المتحدة الفيتو 34 مرة (57٪ من إجمالي الفيتو)، تليها المملكة المتحدة (11 مرة بنسبة 18٪) تليها فرنسا (9 مرات بنسبة 15٪) وجاء ترتيب الاتحاد السوفييتي في المرتبة الرابعة (6 مرات بنسبة 10٪ فقط) أي أن الولايات المتحدة استخدمت الفيتو خلال هذه الفترة بمعدل يبلغ 6 أضعاف معدل استخدام الاتحاد السوفييتي له وأصبحت الدول الغربية الثلاثة: الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا هي التي تشكل العقبة الرئيسية أمام تمكين مجلس الأمن من الاضطلاع بمهامه ووظائفه حيث بلغت نسبة استخدامها للفيتو خلال هذه الحقبة 90٪ من إجمالي الفيتو المستخدم.

على صعيد آخر يلاحظ أن نسبة عدد المرات التي استخدم فيها الفيتو إجمالا إلى عدد القرارات الصادرة عن المجلس تفاوتت من عام إلى آخر. ولكن تعتبر الحقبة الأولى (1946-1955) هي الحقبة الوحيدة التي تجاوزت خلالها نسبة مشروعات القرارات التي تم رفضها، بسبب استخدام الفيتو، تلك التي تم تبنيها بالفعل.

وكان عام 1955 هو أكثر الأعوام استخداما للفيتو في تاريخ مجلس الأمن (حوالي 70٪ من إجمالي مشروعات القرارات المعروضة على المجلس) أي أن عدد مشروعات القرارات التي تم رفضها خلال هذا العام بلغ أكثر من ضعف عدد القرارات التي صدرت بالفعل عن المجلس. أما أقل الفترات استخداما للفيتو في تاريخ مجلس الأمن فهي الفترة من 1962-1970، وهو يتضح من الرسم البياني التالي:



المصدر: Gareth Evans, Cooperating for Feace, Allen & Unwin, 1993. P.21

ثالثاً : إحلال نظام مناطق النفوذ محل نظام الأمن الجماعي:

بعد أن أصبح من الواضح استحالة الاتفاق على تشكيل أداة عسكرية فعالة توضع تحت تصرف مجلس الأمن، وتم تجميد عمل لجنة الأركان، بل بدأ الشلل يصيب مجلس الأمن نفسه بسبب الإسراف في استخدام حق الفيتو، كان من الطبيعي أن تفقد الدول ثقتها في نظام الأمن الجماعي ولا تطمئن إلى الترتيبات التي يتضمنها أو تعتبرها ضمانة كافية لتحقيق أمنها الوطني. ولذلك بدأت تبحث عن ترتيبات أخرى خارج إطار الأمم المتحدة وتعود إلى الممارسات التقليدية السابقة على إنشاء الأمم المتحدة مثل: توازن القوى أو نظام التحالفات الدائمة أو المؤقتة... الخ. لكن النظام الدولي ثنائي القطبية بدأ يفرض منطقه فكلا القطبين تطلعا إلى الهيمنة على العالم وحاول كل منهما أن ينظم صفوف معسكره ويقوده. وكان من الطبيعي أن تؤدي هذه التفاعلات إلى ما أصبح يعرف لاحقا بنظام مناطق النفوذ وهو النظام الذي أصبح مقننا بعد قيام حلف شمال الأطلنطي عام 1949 ثم قيام حلف وارسو عام 1955.

وبصرف النظر عن الجدل الفقهي الذي دار حول مدى شرعية قيام الأحلاف العسكرية، من وجهة النظر القانونية، فإنه من المؤكد أن نظام

مناطق النفوذ يتناقض جذريا مع نظام الأمن الجماعي، على الصعيدين السياسي والاستراتيجي. فنظام الأمن الجماعي يتعامل مع الكون كله كوحدة أو ككتلة واحدة ويفترض أن تشارك فيه كافة الدول الأعضاء في المجتمع الدولي. ومن ثم يعتبر أن أي عدوان أو تهديد يقع على أي جزء فيه (أي دولة عضو) هو عدوان أو تهديد يقع على الكل (الأمم المتحدة) ويفرض على جميع الدول الأعضاء التضامن لردع هذا العدوان أو قمعه وفقا لمعايير وقواعد موحدة ومتفق عليها من الجميع. أما نظام مناطق النفوذ، والذي جسده قيام حلفي الأطلنطي ووارسو، فيعني في الواقع تقسيم العالم إلى مناطق معينة وعزل كل منها ووضعها تحت الحماية المنفردة لقوة عظمى ومنع أي تدخل خارجي في نطاق هذا الحيز الجغرافي. وهذا هو ما حدث بالفعل، إذ أدى قيام حلف الأطلنطي ثم حلف وارسو إلى خروج كافة الأزمات التي تقع داخل نطاق منطقة النفوذ المباشرة لأي من القوتين العظميين، عمليا، من دائرة اختصاص الأمم المتحدة.

2-البحث عن نظام بديل:

كان اندلاع الأزمة الكورية في يونيو. 1950، بعد قيام قوات كوريا الشمالية بمحاولة غزو كوريا الجنوبية، هو أول اختبار حقيقي لنظام الأمن الجماعي ولمدى قابليته للتطبيق في ظل نظام الاستقطاب ومناطق النفوذ. وقد استطاع مجلس الأمن في البداية أن يتخذ عددا من القرارات التي أمكن ترجمتها على أرض الواقع على الفور، كما سنشير إلى ذلك لاحقا عند دراسة بعض جوانب هذه الأزمة ودور الأمم المتحدة فيها. لكن غياب الاتحاد السوفييتي، والذي كان يقاطع جلسات مجلس الأمن في ذلك الوقت احتجاجا على عدم إحلال ممثلي الصين الشعبية في الأمم المتحدة محل ممثلي حكومة تشانج كاي شيك، هو وحده الذي سمح لمجلس الأمن باتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ. ولذلك فعندما تبين للاتحاد السوفييتي خطأ التصرف الذي ارتكبه بمقاطعة جلسات مجلس الأمن وعاد ليشارك من جديد لم يتمكن المجلس من اتخاذ أي قرار جديد يستكمل به إدارته للأزمة الكورية التي كانت ما تزال مشتعلة بل وتهدد بحرب عالمية ثالثة وخاصة بعد مشاركة الصين الشعبية فيها.

وكان هذا هو السياق الذي تمت فيه محاولة الالتفاف على مجلس

الأمن وتوسيع اختصاصات الجمعية العامة. وهي المحاولة التي قادتها الولايات المتحدة من خلال وزير خارجيتها في ذلك الوقت دين اتشيسون، والذي تقدم بمشروع قرار شهير وافقت عليه الجمعية العامة في 3 نوفمبر. 1950 وأصبح يعرف باسم قرار الاتحاد من أجل السلام Uniting For Peace Resolution (القرار 5/377).

وينقسم هذا القرار المطول إلى ثلاثة أجزاء رئيسية تم التصويت على كل جزء على حدة. وما يهمنا هنا هو الجزء الأول، والذي أقرته الجمعية بأغلبية 51 صوتا ضده أصوات (الاتحاد السوفييتي، روسيا البيضاء، أوكرانيا، بولندا، تشيكوسلوفاكيا) وامتناع صوتين فقط (الهند والأرجنتين). ويشير هذا الجزء، وخاصة الفقرة أ إلى حق الجمعية العامة، في حالة فشل مجلس الأمن في تحمل مسؤولياته بسبب عدم تحقق الإجماع بين الدول الخمس دائمة العضوية، في أن تنظر في كل المسائل التي قد تشكل تهديدا للسلم أو خرقا له أو في حالة وقوع عدوان واقتراح ما تراه من توصيات بشأنها بما في ذلك التوصية باستخدام القوة المسلحة. كما تضمنت هذه الفقرة أيضا النص على إمكانية طلب انعقاد الجمعية العامة في جلسة طارئة عاجلة تعقد خلال 24 ساعة إذا لم تكن في حالة انعقاد في دورة عادية. وكان معنى هذا القرار ببساطة، أنه يمكن الاستغناء عن دور مجلس الأمن، إذا لم يتحقق الإجماع بين الدول الكبرى، وإحلال الجمعية العامة محله كجهاز بديل مسؤول عن حفظ السلم والأمن الدوليين في حالة عجز مجلس الأمن عن الاضطلاع بمهامه.

تجدر الإشارة أيضا إلى أن الفقرة جـ من هذا القرار أوصت الدول الأعضاء بأن يخصص كل منهم، ضمن جيوشه الوطنية، عناصر مدربة ومجهزة بحيث يمكن استخدامها على الفور للاستفادة منها، وفقا للإجراءات الدستورية المعمول بها في كل بلد، في العمل كوحدة ضمن وحدات الأمم المتحدة بناء على طلب من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة. كما نص هذا القرار أيضا على إنشاء «لجنة الإجراءات الجماعية» لكي توصي بالتدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين، ومن بينها استعمال القوة المسلحة، و«لجنة مراقبة السلام» ومهمتها مراقبة تطور المواقف والمنازعات التي تهدد السلم والأمن الدوليين. ومن الواضح أن هذه الأجزاء

من القرار هدفت إلى خلق جهاز بديل للجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن وأيضا إلى محاولة الاستعاضة عن الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 بترتيبات أخرى.

وقد أثار هذا القرار جدلا فقهيا واسعا واعترض عليه الاتحاد السوفييتي بشدة من منطلق أن مجلس الأمن هو وحده المخول من قبل الميثاق بصلاحية اتخاذ التدابير القمعية وأن حق الجمعية العامة يقتصر على مناقشة المسائل المتعلقة بالسلم والأمن ولكن دون اتخاذ أي إجراء أو إصدار توصيات بشأنها إلا إذا طلب منها ذلك مجلس الأمن صراحة. وبناء عليه فقد اعتبر أن هذا القرار أدخل في الواقع تعديلا دستوريا دون اللجوء إلى الإجراءات المتبعة والمنصوص عليها في الميثاق، ومن ثم فإنه يعد باطلا وغير دستوري. غير أن اعتراض الاتحاد السوفييتي لم يكن له تأثير يذكر على تصميم الجمعية العامة على السير قدما في طريق تدعيم سلطاتها في مجال المحافظة على السلم باعتبار أن هذا الأمر، في ظل عجز مجلس الأمن، يعتبر ضرورة ملحة للمحافظة على كيان الأمم المتحدة ذاته، ولأن الولايات المتحدة بصفة خاصة، والعالم الغربي بصفة عامة، كانت لهما السيطرة الفعلية على الأغلبية في الجمعية العامة، على الأقل حتى بداية الستينيات، فقد ساعد ذلك كثيرا على دعم سلطات الجمعية العامة. وبالفعل عقدت الجمعية العامة ما لا يقل عن عشر دورات طارئة، تطبيقا لقرار الاتحاد من أجل السلام خلال فترة الحرب الباردة، واتخذت الجمعية العامة خلالها العديد من القرارات منها قرارات بإرسال قوات طوارئ دولية أو إجراءات معينة ما كان من الممكن أن تتخذها لولا صدور هذا القرار. جدير بالذكر أيضا أن حدة معارضة الاتحاد السوفييتي لهذا القرار بدأت هي الأخرى تقل تدريجيا مع تغير موازين وأنماط وهياكل الكتل التصويتية داخل الجمعية العامة وبالتالي فإنه اعتبارا من السبعينيات كانت الدول الغربية وليس الاتحاد السوفييتي أو الدول الشرقية هي الأقل حماسا لاستخدام الآليات المنصوص عليها في هذا القرار.

على أي حال فإن هذا القرار، وبصرف النظر عن الجدل الفقهي الذي ثار حول دستوريته لم يؤد إلى إحياء نظام الأمن الجماعي على النحو المنصوص عليه في الميثاق أو زيادة فاعليته. على العكس فقد أوجد نظاما

بديلا أكثر ضعفا ولا تتوافر له شروط الفعالية في ظل نظام عالمي ثنائي القطبية وتحتدم على ساحته معارك الحرب الباردة بين المعسكرين المتصارعين. صحيح أن هذا النظام البديل أوجد مخرجا للمأزق الذي انتهى إليه حق الفيتو ولكنه لم يؤد إلى إصلاح جذري. بل على العكس، فقد حل جهاز لا يملك إلا سلطة إصدار التوصية وهو الجمعية العامة، محل الجهاز الوحيد الذي يملك سلطة إصدار القرار الملزم، وهو مجلس الأمن. وفي ظل غياب جيش دائم سابق التجهيز تستطيع الجمعية العامة تحريكه فورا إلى مناطق الأزمات حين تكون هناك ضرورة لذلك، فإن مجرد صدور توصية تحث الدول الأعضاء على اتخاذ إجراءات معينة لمعاقبة المعتدي أو لتقديم يد المساعدة إلى المعتدى عليه لا يمكن أن يكون له تأثير على مسار الأزمة إلا إذا أبدت إحدى القوى الكبرى أو بعضها أو كلها استعدادها وحشدت إمكانياتها لتنفيذ ما ورد بهذه التوصية.

وكان عام 1956 هو اللحظة الكاشفة لحدود فاعلية هذا النظام البديل وحالت دون تطبيقه. ففي خلال هذا العام وقع اعتداءان على دولتين من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. الأول ارتكبه الاتحاد السوفييتي ودول مجموعة حلف وارسو ضد المجر، التي اندلعت فيها ثورة شعبية ضد الهيمنة السوفييتية. والثاني ارتكبته فرنسا, إسرائيل وبريطانيا ضد مصر، بسبب قيام هذه الأخيرة بتأميم قناة السويس. وفي كلتا الحالتين تم استخدام الآليات المنصوص عليها في «قرار الاتحاد من أجل السلام»، واجتمعت الجمعية العامة في دورتين طارئتين لمناقشة أزمتين شكلتا تهديدا واضحا للسلام. لكن أداء الأمم المتحدة في الحالتين تفاوت من النقيض إلى النقيض. ففي الحالة الأولى(المجر) فشلت الجمعية العامة فشلا ذريعا. فلم يكن من المتصور أن توصي الدول الأعضاء بتقديم عون عسكري إلى حكومة المجر بما يكفي لردع العدوان العسكري. ولذلك ظلت القرارات الصادرة عنها مجرد نداءات لا وزن لها ولا تأثير على مسار الأزمة. بل إن الاتحاد السوفييتي رفض حتى أن يستقبل لجنة تقصي الحقائق التي قررت الجمعية تشكيلها لبحث الأزمة. أما في الحالة الثانية. فقد استطاعت الجمعية العامة، ولأول مرة في تاريخها، أن تشكل قوات طوارئ دولية لمراقبة وقف إطلاق النار وانسحاب القوات المعتدية ثم التمركز بعد ذلك على الجانب المصري من

الحدود مع إسرائيل (بموافقة مصر) للفصل بين القوات المصرية والإسرائيلية ومراقبة حرية الملاحة في خليج العقبة.

ولا شك أن موقف القوتين العظميين الرافض للعدوان على مصر، إضافة إلى العوامل الأخرى التي أدت إلى فشل العدوان نفسه على الصعيد السياسي وعجزه عن الوصول إلى نتائج حاسمة على الصعيد العسكري بعد أن قوبل بمقاومة شعبية جارفة حتى داخل الدول المعتدية ذاتها، هي التي مكنت الجمعية العامة من أن تلعب دورا نشطا وفاعلا. ولا شك أيضا أن فشلها في التعامل مع أزمة المجر يعود إلى عدم استعداد أي دولة كبرى للدخول في مواجهة ضد الاتحاد السوفييتي دفاعا عن المجر. ومن ثم فقد اتضح بشكل جلي أن «قرار الاتحاد من أجل السلام» لا يمكن أن يشكل مخرجا حقيقيا ودائما لتمكين الأمم المتحدة من ممارسة دور فاعل في أزمة يتعذر فيها إجماع الدول دائمة العضوية حول سبل معالجتها، إلا في حالات محدودة جدا وخصوصا عندما تكون القوتان العظميان أو إحداهما على استعداد لأن تلقي بثقلها وإمكانياتها العسكرية وراء تنفيذ «قرارات» الدورة الطارئة للجمعية العامة أو«توصياتها».

وهكذا بدأ يستقر في الأذهان تدريجيا حقيقة أن نظام الأمن الجماعي، وفقا للتصور الأصلي الوارد في الميثاق، غير قابل للتطبيق بسبب الحرب الباردة بين المعسكرين المتصارعين، وأن النظام البديل الذي حاول قرار«الاتحاد من أجل السلام» إقامته، ليحل محل النظام الأصلي، جاء ضعيفا ومحدود الفاعلية وبلا أسنان حقيقية. بل إنه لم يتمتع بأي قدرة على الحركة المستقلة بعيدا عن قيود الحرب الباردة لأنه كان في الواقع، ومنذ البداية، جزءا من هذه الحرب الباردة نفسها وتحول بمرور الوقت إلى إحدى آلياتها حين حاول كل من المعسكرين المتصارعين استخدامه ضد المعسكر الآخر كلما رأى ذلك مناسبا.

في هذا السياق كان من الطبيعي أن يختلف دور الأمم المتحدة اختلافا بينا في إدارة الأزمات الدولية خلال مرحلة الحرب الباردة. ويمكن تقسيم الأزمات الدولية التي شكلت تهديدا للسلم والأمن الدوليين خلال مرحلة الحرب الباردة، من زاوية لكل وطبيعة وفعالية الدور الذي لعبته الأمم المتحدة في إدارتها إلى عدة أنماط:

1- الأزمات التي اندلعت داخل منطقة النفوذ المباشرة لإحدى القوتين العظميين. وهذا النوع من الأزمات أصبح خارج نطاق قدرة الأمم المتحدة على إدارته أو التأثير الفعال على مساره وتحول إلى ميدان محجوز للمعالجة داخل الأطر الإقليمية التي تهيمن عليها كل من القوتين العظميين (حلف وارسو بالنسبة للاتحاد السوفييتي، وحلف الناتو، وإلى حد ما منظمة الدول الأمريكية، بالنسبة للولايات المتحدة). صحيح أن هذا الوضع لم يحل دون مناقشة هذا النوع من الأزمات داخل مجلس الأمن أو داخل الجمعية العامة لكن قدرة أي منهما على التدخل الفعال فيها ظلت محدودة للغاية.

2- الأزمات التي كانت إحدى القوتين العظميين طرفا مباشرا فيها. ويختلف هذا النمط عن النمط السابق لأن ما نقصده هنا هو تلك الأزمات التي وقعت خارج منطقة النفوذ المباشرة لإحدى القوتين لكن وجدت الدولة العظمى نفسها، لسبب أو لآخر، متورطة عسكريا فيها. مثال ذلك أزمة فيتنام، التي انغمست فيها الولايات المتحدة بكل إمكانياتها طوال فترة الستينيات، وأزمة أفغانستان، التي انغمس فيها الاتحاد السوفييتي بكل إمكانياته طوال فترة الثمانينيات. وقد استحال على الأمم المتحدة، طوال فترة الحرب الباردة، أن تلعب أي دور فيها على الإطلاق وخاصة بالنسبة للأزمة الفيتنامية التي لم تناقش داخل مجلس الأمن أو الجمعية العامة.

3- الأزمات الأخرى، أي تلك التي دار مسرحها الرئيسي خارج منطقة النفوذ المباشر لإحدى القوتين العظميين ولم يكن أي منهما طرفا مباشرا فيها. ويبدو أن هذا هو النمط الوحيد من أنماط الأزمات الدولية التي سمح فيها النظام الدولي ثنائي القطبية للأمم المتحدة بأن تلعب دورا، اختلفت أشكاله من أزمة إلى أخرى (جهود وساطة، لجان توفيق ومساع حميدة، لجان بحث وتقصي حقائق، قوات طوارئ دولية... الخ)، كما اختلفت فاعليته أيضا من حالة إلى أخرى. وقد توقفت فاعلية هذا الدور على عوامل كثيرة من أهمها طبيعة الأزمة وحجم المصالح الدولية المتضمنة فيها، أسلوب إدارتها من جانب أطرافها (قدرة أحد الأطراف على حسمها بسرعة لصالحه عسكريا أو إدارتها سياسيا بمهارة)، طبيعة علاقة أطرافها بالقوتين العظميين ودرجة انغماس كل منهما في الأزمة... الخ.

المبحث الثاني

نماذج لإدارة الأزمات في زمن الحرب الباردة

لأغراض التحليل وسهولة المقارنة سوف نستعرض أولا الحالات التي استخدمت فيها الأمم المتحدة الأداة العسكرية أو العقوبات الاقتصادية، ثم نستعرض بعد ذلك ما اصطلح على تسميته بـ «عمليات حفظ السلم» فنسرد قائمة كاملة بها ونعرض لنماذج منها ببعض التفصيل، وننهي هذا المبحث ببعض الملاحظات العامة حول جهود الأمم المتحدة في مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية.

أولا: حالات قمع العدوان ومعاقبة الخارجين على الشرعية

اندلعت خلال فترة الحرب الباردة عشرات الأزمات الدولية التي استخدمت فيها القوة المسلحة في أعمال عدوانية أو على نحو شكل تهديدا خطرا للسلم أو إخلالا به. وكان يتعين عام الأمم المتحدة، لو أن نظام الأمن الجماعي كان قد طبق تطبيقا صحيحا وفقا للتصور الوارد في الميثاق، اتخاذ الإجراءات أو الترتيبات المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق. ومع ذلك فإن مجلس الأمن لم

يلجأ إلى العمل العسكري إلا في حالة واحدة فقط، وهي الحالة الكورية، ولم يلجأ إلى فرض عقوبات اقتصادية إلا في حالتين فقط ضد جنوب أفريقيا وروديسيا.

1- نموذج قمع العدوان: الأزمة الكورية

تم تحرير كوريا من الاحتلال الياباني أثناء الحرب العالمية الثانية، وتكفلت القوات السوفييتية والقوات الأمريكية بنزع سلاح القوات اليابانية في شمال وجنوب كوريا وأصبح خط عرض 38 هو الخط الفاصل بينهما. وقامت في الشمال حكومة مؤقتة موالية للاتحاد السوفييتي وفي الجنوب حكومة مؤقتة موالية للولايات المتحدة. ومع هبوب رياح الحرب الباردة بين القوتين العظميين فشلت جهود الأمم المتحدة الرامية إلى توحيد الكوريتين في ظل حكومة شرعية منتخبة ديمقراطيا. وفي 25 يونيو 1950 قامت كل من الولايات المتحدة ولجنة الأمم المتحدة في كوريا بإخطار الأمين العام ومجلس الأمن بقيام قوات كوريا الشمالية بعبور الخط الفاصل. واجتمع مجلس الأمن في نفس اليوم ثم تكررت اجتماعاته بعد ذلك لمواجهة تطورات الأزمة. وقد تمكن مجلس الأمن من اتخاذ ثلاثة قرارات. الأول، في 25 يونيو 1950، وهو القرار 82، والذي أدان الغزو واعتبره انتهاكا للسلام وطالب بوقف القتال فورا وانسحاب قوات كوريا الشمالية إلى ما وراء خط عرض38 وطلب من الدول الأعضاء معاونته في تنفيذ هذا القرار. والثاني في 27 يونيو 1950، وهو القرار 83، والذي سجل أن كوريا الشمالية لم تلتزم بتنفيذ القرار السابق وأوصى الدول الأعضاء بتقديم ما يلزم من عون لحكومة كوريا الجنوبية لمساعدتها على صد الهجوم العسكري ولاستعادة السلم والأمن في المنطقة. وفي نفس هذا اليوم أعلنت الولايات المتحدة أنها أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية أن تقوم بحماية كوريا الجنوبية ومعاونتها، ثم أعلنت بعد ذلك أنها أصدرت أوامرها إلى القوات البرية أيضا لتقديم المعونة، وأخطرت مجلس الأمن في (30 يونيو) أنها قررت فرض حصار بحري على الساحل الكوري. ولما كانت دول أخرى قد عرضت تقديم العون العسكري فقد اجتمع مجلس الأمن مرة ثالثة في 7 يوليو1950 وكرر دعوته إلى جميع الدول الأعضاء بتقديم قوات عسكرية وفقا للقرارات السابقة، وأوصى بوضع هذه القوات تحت تصرف قيادة موحدة برئاسة الولايات

المتحدة الأمريكية التي طلب منها تعيين قائد عام لهذه القوات (التي أصبحت قوات للأمم المتحدة) وصرح لها باستخدام علم الأمم المتحدة جنبا إلى جنب مع أعلامها الوطنية (القرار 84). وفي اليوم التالي مباشرة قامت الولايات المتحدة بتعيين الجنرال مكارثر «قائدا عاما لقوات الأمم المتحدة في كوريا». وهكذا بدأت هذه القوات عملياتها العسكرية في كوريا باسم المجتمع الدولي وتحت علم الأمم المتحدة.

وقد أسهمت الولايات المتحدة وحدها بحوالي 90٪ من هذه القوات وساهمت ست عشرة دولة أخرى بالنسبة الباقية كما أسهمت خمس دول بوحدات للخدمات الطبية، ووضعت كوريا الجنوبية كل قواتها المسلحة تحت قيادة الأمم المتحدة (أو بالأحرى تحت القيادة الأمريكية) وهو ما جعل معظم المراقبين إن لم يكن جميعهم يصف هذا التدخل بأنة تدخل أمريكي في الواقع استظل بمظلة الأمم المتحدة. يؤكد هذا الإدعاء أن التحرك العسكري الأمريكي والحصار الأمريكي للساحل الكوري كان قد بدأ قبل أن يتخذ مجلس الأمن قراره بتشكيل قيادة موحدة ترفع علم الأمم المتحدة. لكن الأهم من ذلك أن القرارات الثلاثة التي صدرت عن مجلس الأمن وتتعلق بإدارة الأزمة الكورية ما كان من الممكن أن تصدر إطلاقا لولا غياب المندوب السوفييتي والذي كان يقاطع منذ ستة أشهر جلسات مجلس الأمن احتجاجا على احتلال ممثلي حكومة تشانج كاي شيك لمقعد الصين في مجلس الأمن. وعندما اكتشف الاتحاد السوفييتي أنه ارتكب خطأ استراتيجيا وعاد ليشارك في اجتماعات المجلس لم يتمكن مجلس الأمن من إصدار قرار واحد يتعلق بالأزمة الكورية بعد ذلك، على الرغم من أن القتال استمر حتى 27 يوليو 1953، أي لمدة ثلاث سنوات كاملة. وكان هذا هو السبب أو المناسبة التي دفعت الولايات المتحدة إلى تقديم مشروع قرار «الاتحاد من أجل السلام الذي سبقت الإشارة إليه.

وقد اعتبر الاتحاد السوفييتي وكذلك الصين الشعبية أن القرارات التي صدرت عن مجلس الأمن حول الأزمة الكورية هي قرارات غير صحيحة قانونا ليس فقط لأنها اتخذت في غيبة أحد أعضاء مجلس الأمن، وهو الاتحاد السوفييتي، ولكن أيضا لأن المندوب الذي كان يمثل الصين في ذلك الوقت لم تكن له أي صفة تمثيلية، من وجهة نظرهما. لكن هذا الاعتراض

لم يؤثر على سير العمليات العسكرية على أرض الواقع. وقد حققت «قوات الأمم المتحدة» نجاحا في البداية إلى درجة أغرت الجنرال مكارثر بعدم الاكتفاء بدفع قوات كوريا الشمالية إلى ما وراء خط عرض 38 وتوغل داخل كوريا الشمالية في محاولة لإسقاط حكومتها وتوحيد كوريا تحت قيادة حكومة موالية للغرب. لكن هذا التطور أدى إلى اشتراك الصين في الحرب ليس بشكل رسمي وإنما من خلال إعطاء الضوء الأخضر لكتائب «المتطوعين» الذين تدفقوا بأعداد ضخمة لمساعدة كوريا الشمالية. وقد نجم عن هذا التصعيد تزايد احتمالات الصدام المباشر بين القوتين العظميين واندلاع حرب عالمية ثالثة. ولأن موازين القوى العالمية، وخصوصا بعد إعلان الاتحاد السوفييتي عن امتلاكه للسلاح النووي، لم تكن تسمح بتجاوز خطوط حمراء معينة، فقد انتهت جولة الصراع المسلح على المسرح الكوري بالعودة إلى نقطة البدء، وهي خط عرض 38 وإبرام اتفاقية الهدنة في 27 يوليو 1953. ووفقا لهذه الاتفاقية عقد مؤتمر سياسي في العام التالي ولكنه عجز عن إيجاد حل للمسألة الكورية. وهكذا تجمد الوضع في كوريا عند الموقف الذي كان سائدا قبل اندلاع العمليات العسكرية. وكانت قد تشكلت بمقتضى اتفاقية الهدنة لجنة عسكرية لمراقبة تنفيذ هذه الاتفاقية ثم حلت محلها«لجنة الأمم المتحدة لتوحيد وإعادة تعمير كوريا UNCURK واستمرت هناك حتى عام 1973 حين اتخذت الجمعية العامة قرارا بالإجماع بحلها. وكانت كوريا الشمالية والجنوبية قد أصدرتا في 4 يوليو 1972 بيانا مشتركا أوضح أسس ومبادئ إعادة توحيد الكوريتين وهي: أن تتم بإرادة مستقلة دون الاعتماد على قوة خارجية، وبالوسائل السلمية وبتشجيع من الدولتين على قيام وحدة قومية كبرى بينهما. غير أن ظروف الحرب الباردة أدت إلى تجميد الوضع تماما على ما هو عليه. ولم يتم قبول الدولتين الكوريتين في الأمم المتحدة إلا بعد سقوط الاتحاد السوفييتي وانتهاء الحرب الباردة.

2- حالات فرض العقوبات الإلزامية: جنوب أفريقيا وروديسيا

لم يتخذ مجلس الأمن أي نوع من العقوبات المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق ضد أي دولة من الدول التي ارتكبت عدوانا أو انتهكت السلم والأمن الدوليين أو أخلت به طوال فترة الحرب الباردة على الإطلاق، باستثناء العقوبات الاقتصادية المحدودة التي فرضت على كل من جنوب

أفريقيا وروديسيا الجنوبية (زيمبابوي حاليا) بسبب سياستهما العنصرية. وقد اضطر مجلس الأمن لفرض هذه العقوبات تحت إلحاح شديد من جانب الجمعية العامة وضغط متواصل من المجتمع الدولي وخاصة من الدول الأفريقية.

أ- حالة جنوب أفريقيا:

أدانت الجمعية العامة، منذ السنوات الأولى للأمم المتحدة، سياسة الأبارتيد (الفصل العنصري) التي كانت تمارسها حكومة جنوب أفريقيا باعتبارها جريمة ضد الإنسانية وتنطوي على خرق فاضح لميثاق الأمم المتحدة وكل مواثيق حقوق الإنسان. وحتى عام1960 لم تعر حكومة جنوب أفريقيا العنصرية أي أذن صاغية إلى نداءات الجمعية العامة بالكف عن ممارسة هذه السياسة واعتبرت ذلك تدخلا في شؤونها الداخلية. وتحت إلحاح الجمعية تحرك مجلس الأمن خطوة إلى الأمام عام1960 عندما أيد نداءات الجمعية العامة وقرر أن الوضع قد يهدد السلام العالمي إذا استمر الحال على هو علية في جنوب أفريقيا. وفي عام 1962 كانت الجمعية العامة هي التي بادرت بمطالبة الدول الأعضاء بقطع العلاقات الدبلوماسية مع جنوب أفريقيا ومقاطعة بضائعها والامتناع عن تصدير أي مواد لها وخاصة الأسلحة والذخيرة. وفي عام 1963 جاء الدور على مجلس الأمن لتوجيه دعوة إلى جميع الدول لوقف بيع الأسلحة والذخيرة والمركبات العسكرية أو نقلها إلى جنوب أفريقيا. لكن قرار مجلس الأمن هذا لم يشر إلى الفصل السابع صراحة وصدر في صورة توصية أو «دعوة» موجهة إلى الدول الأعضاء، ولذلك لم يكن له فاعلية تذكر خصوصا أن فرنسا وبريطانيا امتنعتا عن التصويت عليه. ولذلك جددت الجمعية العامة، عام 1965، نداءها بحظر تصدير الأسلحة إلى جنوب أفريقيا حظرا تاما، ثم لم تتردد في عام 1966 من استنكار مواقف شركاء جنوب أفريقيا الرئيسيين في التجارة ومن بينهم ثلاثة من الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن (الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا) مؤكدة أن تعاونهم المتزايد مع حكومة جنوب أفريقيا أدى إلى تشجيع هذه الأخيرة على الاستمرار في سياستها العنصرية.

وتحت الضغط المستمر للجمعية العامة اضطر مجلس الأمن إلى أن يتخذ قرارا في عام1970 يدين فيه كل انتهاك لحظر إرسال الأسلحة إلى

جنوب أفريقيا ودعا جميع الدول إلى تدعيم هذا الحظر وتنفيذه بلا قيد أو شرط ووقف إمداد جنوب أفريقيا بكل أنواع المركبات والمهمات اللازمة للقوات المسلحة بما فيها قطع الغيار للعربات وأن تلغى التصاريح والحقوق الممنوحة لها لصنع الأسلحة بكل أنواعها وحظر الاستثمار في صناعة الأسلحة... الخ.

ورغم استمرار سياسة الأبارتيد وتصاعد القمع ضد الوطنيين في الداخل بل وإقدام جنوب أفريقيا على ارتكاب العدوان المسلح ضد أنجولا ثم ضد زامبيا (مارس ويوليو 1976 على التوالي)، ورغم استمرار النداءات المسلحة من جانب الجمعية العامة إلى مجلس الأمن لاتخاذ قرارات أقوى ضد هذه الحكومة العنصرية فقد تعين الانتظار حتى نهاية عام 1977 لكي يفرض مجلس الأمن حظرا إجباريا، استنادا إلى الفصل السابع من الميثاق، على الأسلحة ضد جنوب أفريقيا. وكانت هذه هي أول مرة في تاريخ الأمم المتحدة التي يصدر فيها عن مجلس الأمن، وبالإجماع، قرار بحظر تصدير السلاح (القرار 418 لسنة 1977) يشير صراحة إلى الفصل السابع من الميثاق ويعتبر أن «حيازة جنوب أفريقيا للأسلحة وما يتصل بها من معدات يشكل تهديدا ضد السلام والأمن الدوليين». ثم تكرر صدور قرارات مماثلة عن مجلس الأمن لكن لم يكن لها الفعالية المطلوبة بسبب انتهاكات العديد من الدول لها وخاصة إسرائيل وألمانيا الاتحادية وفرنسا و المملكة المتحدة والولايات المتحدة. وفي عام 1989 أعلنت الجمعية العامة شجبها صراحة لكل من إسرائيل وشيلي واثنتين من الشركات الألمانية الغربية.

وإذا كانت الجمعية العامة قد نجحت في حمل مجلس الأمن على فرض حظر على تصدير السلاح فإنها فشلت في حمله على فرض حظر إلزامي مماثل على تصدير النفط إلى جنوب أفريقيا. لكن الجمعية العامة من ناحيتها أوصت واتخذت قرارات بحظر بيع النفط أو المنتجات النفطية إلى جنوب أفريقيا أو إمدادها بها مباشرة أو عن طريق أطراف أخرى. وراحت اللجنة الخاصة لمناهضة الفصل العنصري تواصل جهودها الضخمة لتوسيع نطاق الجزاءات المفروضة على جنوب أفريقيا لتشمل الحظر الاقتصادي الشامل والامتناع عن تقديم القروض والاستثمارات والمساعدة التقنية.. بل وذهبت الجمعية العامة إلى حد إقرار اتفاقية عام 1985 تطلب إلى الدول أن

تمنع الرياضيين الذين شاركوا في منافسات رياضية في جنوب أفريقيا أو الرياضيين أو الإداريين الذين يدعون الهيئات أو الفرق الرياضية القائمة على الفصل العنصري التي تمثل جنوب أفريقيا رسميا من دخول أراضيها.

ومن المؤكد أن العقوبات العسكرية والاقتصادية لم يكن لها الدور الحاسم ولم تكن لتكفي وحدها لإنهاء الفصل العنصري لا جنوب أفريقيا، ولكنها ساهمت بلا شك في إقناع قطاع متزايد من النخبة هناك بأن استمرار سياسة الفصل العنصري لن يجر عليها سوى الخراب.

ب- روديسيا الجنوبية:

كانت روديسيا الجنوبية، من وجهة نظر الجمعية العامة، هي أحد الأقاليم التي تتمتع بالحكم الذاتي والتي تنطبق عليها النصوص الواردة في الفصل الحادي عشر من الميثاق، ومن ثم يتعين على بريطانيا الوفاء بما جاء بها من التزامات باعتبارها الدولة المسؤولة عن إدارة هذا الإقليم. لكن بريطانيا تمسكت بأن روديسيا إقليم متمتع بالحكم الذاتي، ومن ثم لا تملك سلطة التدخل لفي شؤونه الداخلية. ولما كان النظام القائم في روديسيا في بداية الستينيات، حين اتخذت الجمعية العامة قرارا بتصفية الاستعمار نهائيا، هو نظاما يقوم على الفصل العنصري فقد اتخذت الجمعية العامة عددا من القرارات ناشدت فيها بريطانيا بوقف العمل بدستور 61 الذي يكرس الفصل العنصري ويستبعد الأغلبية الأفريقية من الانتخاب وأن تضع بالمشاركة مع جميع الأحزاب السياسية دستورا جديدا يقوم على أساس «صوت واحد للمواطن». كما طلبت منها عدم منح الاستقلال الذاتي للإقليم قبل أن يتحقق حكم الأغلبية المبني على حق الاقتراع العام. وفي عام 1965 اشترك مجلس الأمن مع الجمعية العامة، لأول مرة، في مناشدة المملكة المتحدة اتخاذ كافة التدابير الممكنة لمنع حكومة الأقلية البيضاء من إعلان الاستقلال من جانب واحد وأن تعتبر ذلك، في حالة حدوثه، تمردا يتعين قمعه على الفور. لكن حكومة الأقلية ضربت بهذه المواقف عرض الحائط وأعلنت تحديها لبريطانيا وللمجتمع الدولي كله، ممثلا في مجلس الأمن والجمعية العامة، والاستقلال من جانب واحد في 11 نوفمبر 1965، وعلى الفور طلبت الجمعية العامة من مجلس الأمن أن يبحث الأمر باعتباره مسألة عاجلة تهدد السلم والأمن الدوليين. واستجاب المجلس وأصدر في

اليوم التالي مباشرة قرارا يستنكر إعلان الاستقلال من جانب واحد ويطلب إلى جميع الدول عدم الاعتراف «بحكومة الأقلية العنصرية غير الشرعية».

ثم بدأ مجلس الأمن يمارس ضغوطه ضد هذه الحكومة. فطلب في 20 نوفمبر 1965 إلى الدول الأعضاء الامتناع عن تزويد روديسيا الجنوبية بالأسلحة والعتاد والمواد الحربية وأن تبذل قصارى جهدها لقطع جميع العلاقات الاقتصادية معها بما في ذلك حظر تصدير البترول ومشتقاته. لكن المجلس لم يتخذ هذه القرارات طبقا للفصل السابع وبالتالي وردت الصياغة على شكل توصيات وليست في صورة قرارات واجبة النفاذ أو مصحوبة بآلية للنفاذ. ثم صدرت عن المجلس عدة قرارات أخرى تناشد فيها بريطانيا اتخاذ الإجراءات اللازمة لاسترداد السلطة من مغتصبيها وإتاحة الفرصة لشعب روديسيا الجنوبية تقرير مصيره بحرية بما يتفق مع الإعلان الخاص بمنح الاستقلال. غير أن هذه المناشدات لم تؤد إلى أي نتائج ملموسة.

في 16 ديسمبر 1966 اجتمع مجلس الأمن، بناء على طلب المملكة المتحدة، واتخذ خطوة شديدة الأهمية في اتجاه تصعيد الضغط على حكومة روديسيا العنصرية حين فرض عليها عقوبات اقتصادية إلزامية منتقاة عن طريق تحريم الاتجار معها في سلع حيوية معينة منها النفط (القرار 232/ 1966) وكانت أول مرة في تاريخ الأمم المتحدة تفرض فيها عقوبات اقتصادية ملزمة. لكن هذه العقوبات لم تكن كافية. وتحت ضغط الجمعية العامة قام مجلس الأمن في 29 مايو 1968 بتوسيع نطاق هذه العقوبات، واتخذ قرارا بالإجماع يطلب فيه من جميع الدول الأعضاء حظر التصدير إلى أو الاستيراد من روديسيا الجنوبية أو التعامل معها ماليا ومنع دخول حاملي جوازات سفرها ممن يعتقد أنهم ساهموا في الأعمال غير المشروعة للنظام العنصري، ومنع طائراتها من السفر إلى روديسيا ومنها. لكن كانت هناك ثغرات كثيرة في جدار هذه العقوبات التي لم تلتزم بها دول عديدة وخاصة البرتغال وجنوب أفريقيا اللتين رفضتا صراحة الالتزام بها. وهو ما دفع الجمعية العامة إلى المطالبة بفرض عقوبات عليهما أيضا وحث المملكة المتحدة على استخدام القوة لإنهاء العصيان. غير أن حكومة روديسيا لم تأبه بكل ذلك وقامت في 2 مارس1970 بإعلان الجمهورية وقطع علاقاتها مع المملكة

المتحدة متحدية بذلك كافة القرارات الدولية.

جدير بالذكر أن موقف المملكة المتحدة، على الرغم من أنها لم تعرقل صدور قرارات ملزمة من جانب مجلس الأمن، فإنه لم يمكن حاسما بما فيه الكفاية وتعرض لانتقادات شديدة من جانب الجمعية العامة التي أعلنت أسفها لاستمرار المملكة المتحدة في رفضها اتخاذ إجراءات فعالة لإسقاط الحكومة العنصرية. وفي هذا السياق اتجه التفكير إلى مساعدة «حركات التحرر الوطني لزيمبابوي» وهو الاسم الأفريقي لروديسيا الجنوبية وإلى تضييق الخناق على الدول التي تتهرب من فرض العقوبات الاقتصادية على روديسيا. وفي أبريل 1976 وسع مجلس الأمن مرة أخرى من نطاق عقوباته الإلزامية ضد روديسيا لكي تشمل التأمين على أي صادرات أو واردات منها أو أية منتجات أو ممتلكات داخل الإقليم أو منح أي مشروع في روديسيا حق استخدام أي أسهم تجارية. ثم تم توسيع نطاق العقوبات مرة أخرى في مايو 1977 لتشمل حظر تدفق الأموال بواسطة الحكومة غير الشرعية على أي مكتب أو وكالة تكون قد أنشأتها في بلدان أخرى باستثناء تلك التي نشئت خصيصا لأغراض المعاشات.

وقد تعين الانتظار حتى سبتمبر 1979 حين أفلحت المملكة المتحدة في عقد مؤتمر دستوري في لندن حضرته الجبهة الوطنية لتحرير زيمبابوي وممثلين لحكومة روديسيا العنصرية وانتهى في 14 ديسمبر 1979 باتفاق على دستور ديمقراطي للاستقلال وعلى الترتيبات الانتقالية لتنفيذه. وعاد الحاكم البريطاني (لورد سونر) إلى روديسيا الجنوبية لإدارة البلاد خلال المرحلة الانتقالية. وفي 21 ديسمبر 1979 اتخذ مجلس الأمن قرارا برفع العقوبات التي سبق فرضها.

ويتضح من هذا العرض أن العقوبات لم تبدأ تمارس تأثيرها على مسار الأزمة التي أثارها إعلان روديسيا الانفصال من جانب واحد إلا بعد عشر سنوات من فرضها وبعد أن اشتد عود حركة الكفاح الوطني المسلح في الداخل بدعم من المجتمع الدولي.

ثانيا: عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم

أدت الحرب الباردة، وما نجم عنها من عجز الأمم المتحدة عن اتخاذ

إجراءات عسكرية فعالة لقمع العدوان أو لفرض نوع التسوية المرغوب فيها من جانب أجهزة الأمم المتحدة المختصة على أطراف النزاع، إلى استحداث آلية جديدة ومختلفة لم يرد بشأنها نص في الميثاق إلا وهي إرسال قوات تابعة للأمم المتحدة إلى ميدان القتال أو الصراع المسلح ليس بغرض حل النزاع أو حسمه عسكريا لصالح هذا الطرف أو ذاك وإنما لأغراض أخرى أهمها الإشراف على وقف اطلاع النار بين المتحاربين ومراقبة حركة القوات أو لتنفيذ مجموعة من المهام الأخرى. ويعتبر هذا النوع من العمليات هو أبرز ما أنجزته الأمم المتحدة إلى الدرجة التي استحقت عليها جائزة نوبل للسلام.

وسوف نعرض فيما يلي لقائمة كاملة بأهم عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم خلال فترة الحرب الباردة ثم نختار حالة أو اثنتين منهما لشرحهما بقدر أكبر من التفصيل والتعليق على بعض الدروس المستفادة منهما.

أ- تطور عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم خلال مرحلة الحرب الباردة:

قامت الأمم المتحدة طوال فترة الحرب الباردة باثنتي عشرة عملية لحفظ السلم تباينت أحجامها وأدوارها والمهام التي كلفت بأدائها، وذلك على النحو التالي:

١- هيئة مراقبة الهدنة :UNTSO

وقد بدأت هذه العملية أثناء الحرب العربية-الإسرائيلية الأولى عام 1948، فقد دعا مجلس الأمن، بموجب قراره رقم 54 في 15 يوليو 1948، إلى وقف العمليات العسكرية وإعلان هدنة بين الأطراف المتحاربة، وشكل «هيئة الأمم المتحدة للإشراف على الهدنة: UNTSO من عدد من المراقبين العسكريين وعين وسيطا للأمم المتحدة لمحاولة التوفيق بين الأطراف المتحاربة وهو الكونت برنادوت. وبعد اغتيال وسيط الأمم المتحدة بواسطة القوات الصهيونية في سبتمبر 1948 أجريت مفاوضات بواسطة مساعدة رالف بانش القائم بأعمال وسيط الأمم المتحدة، ووقعت تحت إشرافه اتفاقيات الهدنة لعام 1949 بين إسرائيل وبين أربع دول عربية هي مصر والأردن ولبنان وسورية. وأصبحت مهمة هذه «الهيئة» هي مساعدة الأطراف التي وقعت اتفاقيات الهدنة، عن طريق لجان الهدنة المشتركة، والإشراف على تطبيق شروطها والالتزام بها. ولأن الصراع العربي-الإسرائيلي تطور

إلى مواجهات مسلحة ودخلت المنطقة برمتها في عدة أزمات شاركت الأمم المتحدة فيها بأدوار مختلفة فقد قامت هيئة مراقبة الهدنة بمهام وأدوار مختلفة ومتعددة خلال أزمات 6(195 و 1958(لبنان)1967 , 1973 , 1978(لبنان أيضا) لمساعدة قوات الأمم المتحدة (قوات الطوارئ) التي شكلت خلالها. ولذلك تباين حجم القوات أو المراقبين العسكريين من مرحلة إلى أخرى تباينا شديدا. فقد وصل هذا الحجم إلى أقصاه عام 1948 (572 فردا) وإلى أدناه عام 1954 (40 فردا). وما تزال هذه العملية مستمرة حتى الآن، وبلغ عدد القوات المشاركة فيها في 31 ديسمبر1994(117 فردا).

2- مجموعة المراقبة العسكرية في الهند وباكستان :UNMOGIP

وقد بدأت هذه العملية في سياق الجهود المكثفة التي حاولت الأمم المتحدة القيام بها لإيجاد حل لمشكلة جامو وكشمير، وهي إحدى ولايات مستعمرة الهند البريطانية السابقة، التي ثار حولها نزاع بين الهند وباكستان عند الاستقلال والتقسيم. وكانت هذه الولاية قد منحت، طبقا لمشروع التقسيم ومرسوم استقلال الهند في عام 1947، حرية الانضمام إلى الهند أو باكستان اللتين تقعان على حدودها. وقد طلب مهراجا الولاية الانضمام إلى الهند وقبلت الهند انضمامها. لكن باكستان اعتبرت أن هذا الانضمام غير شرعي. واندلع القتال في كشمير عام 1948، وانعقد مجلس الأمن للنظر في الأزمة واتخذ قراره رقم 39 لسنة 1948 بإيفاد لجنة تابعة للأمم المتحدة إلى المنطقة في أول يوليو 1948، ثم اتخذ بعد ذلك قراره رقم 47 الذي حدد بموجبه سبل وإجراءات استعادة السلم والأمن في كشمير. وخول هذا القرار للجنة صلاحية إنشاء مجموعة المراقبة العسكرية في الهند وباكستان. وقد تغيرت مهام هذه المجموعة بمرور الوقت مع تطور الوضع والأحداث في المنطقة والتي أدت إلى اندلاع الحرب مرتين بين الهند وباكستان في عام 1965، ثم في عام 1971، وفي كل مرة كانت هذه المجموعة تكلف بالمهام التي يقتضيها الموقف، لكنها كانت تدور دائما حول مراقبة وقف إطلاق النار وحركة القوات عند خطوط تم الاتفاق عليها. وقد وصل عدد الأفراد المشاركين في هذه المجموعة ذروته عام 1965 (102 فرد) وكان هذا العدد في 30- 31 ديسمبر 1994 حوالي 39 فردا فقط.

3- قوات الطوارئ الدولية الأولى :UNEF I

وقد شكلت هذه القوات بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1000 والذي اتخذ في دورتها الطارئة الأولى التي انعقدت بموجب قرار الاتحاد من أجل السلام في 5 نوفمبر1956، وقد حدد هذا القرار وكذلك القرار رقم 1001 بتاريخ 7 نوفمبر 1956 مهام هذه القوات والتي تمثلت في الإشراف على تنفيذ قرار وقف إطلاق النار في منطقة السويس وانسحاب القوات البريطانية والفرنسية والإسرائيلية من سيناء ثم تمركزت هذه القوات في مناطق معينة داخل الأراضي المصرية لضمان حرية الملاحة الدولية في خليج العقبة ومراقبة وقف إطلاق النار على الحدود المصرية-الإسرائيلية. وقد بلغ حجم هذه القوات ذروته في 1957 (6073 فردا). وتم سحبها أثناء أزمة 1967 بناء على طلب الحكومة المصرية. وكانت تلك هي المرة الأولى في تاريخ الأمم المتحدة التي تشكل فيها قوات عسكرية بقرار من الجمعية العامة.

4- مجموعة الأمم المتحدة للمراقبة في لبنان UNOGIL

اندلعت، عقب إعلان قيام الوحدة بين مصر وسوريا، مظاهرات ضخمة في لبنان تطالب الحكومة اللبنانية بالانضمام إلى هذه الوحدة. وقد أدى الوضع المتفجر هناك إلى قيام الرئيسي اللبناني كميل شمعون بطلب المساعدة والعون من فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة، بعد أن ادعى أن تفجر الموقف في لبنان سببه «عدوان خارجي» وتدخل سوريا (وهي جزء من الجمهورية العربية المتحدة في ذلك الوقت) في الشؤون الداخلية اللبنانية. وسارعت الولايات المتحدة بإرسال قوات المارينز إلى لبنان، بعد أن اندلعت الثورة في العراق وأطاحت بحلف بغداد، مما أضفى على الأزمة أبعادا دولية بالفعل. وفي سياق هذه الأزمة اتخذ مجلس الأمن قراره رقم 128 لعام 1958 بتشكيل مجموعة لمراقبة الوضع في لبنان والتثبت من صحة الاتهامات الموجهة ضد سوريا حول تدفق الأسلحة والرجال عبر الحدود لإثارة الاضطرابات هناك. وقد وصل عدد هذه المجموعة إلى ذروته في نوفمبر من نفس العام (591 فردا) وأنهت مهمتها بعد عدة شهور فقط (يونيو-ديسمبر 1958) حين استقرت الأوضاع هناك بعد تشكيل حكومة لبنانية جديدة.

5- عملية الأمم المتحدة في الكونغو :ONUC

بدأت هذه العملية حين استجاب مجلسه الأمن لطلب مقدم من الحكومة الكونغولية للمساعدة على حفظ النظام والقانون بعد اندلاع الاضطرابات في الكونغو في أعقاب الاستقلال وتدخل القوات البلجيكية بحجة حماية المواطنين. وقد كلفت قوة الأمم المتحدة في البداية، والتي تشكلت بموجب القرار 143 الصادر في 14 يوليو. 1960 بمساعدة الحكومة في تشكيل قوة بوليس وطنية بعد الإشراف على رحيل القوات البلجيكية وحفظ النظام والقانون. لكن هذه المهمة تعقدت كثيرا بسبب تعقد الأزمة الكونغولية التي سنقوم بدراستها لاحقا بشيء من التفصيل-وتحولت قوات الأمم المتحدة إلى قوة محاربة للحيلولة دون انفصال إقليم كاتنجا إضافة إلى مهامها الأصلية، وقد استمرت هذه العملية حتى عام 1964، وكانت من أخطر وأهم عمليات حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة أثناء الحرب الباردة وعكست حساسية وصعوبة الدور الذي يمكن أن تضطلع به الأمم المتحدة في ظل غياب آليات الأمن الجماعي المنصوص عليها في الميثاق. واستمرت هذه العملية حتى عام 1964 وبلغ حجم القوات المخصصة لها في بعض الأوقات 20 ألف فرد.

6- قوات أمن الأمم المتحدة UNSF في ايريان الغربية:

وهي القوات التي تشكلت في إطار جهود الأمم المتحدة الرامية إلى إيجاد حل لمشكلة إقليم ايريان الغربية. فقد أنشأت الأمم المتحدة سلطة تنفيذية مؤقتة UNTEA لإدارة الإقليم خلال المرحلة الانتقالية قبل أن يتم نقل السلطة إلى إندونيسيا، الوطن الأم. وتعتبر هذه العملية من أنجح عمليات الأمم المتحدة كما سنشير إلى ذلك لاحقا. وقد بدأت هذه العملية في سبتمبر 1962 وانتهت مهمتها في أواخر عام 1963، ووصل حجم القوة في ذروته إلى 1976 فردا.

7- بعثة الأمم المتحدة في اليمن :UNYOM

وشكلت بقرار من مجلس الأمن (القرار 179 لسنة 1963) للإشراف على تنفيذ اتفاقية وقف إطلاق النار الموقعة بين مصر والسعودية لإنهاء الصراع الدائر في اليمن. وقد أنهت هذه البعثة عملها بعد حوالي عام من تشكيلها دون نجاح يذكر. وضمت 189 شخصا. وتحملت السعودية ومصر تكاليفها مناصفة.

8- قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص :UNFICYP

وشكلت هذه القوات بموجب قرار مجلس الأمن رقم 186 الصادر في مارس عام 1964، وما تزال هذه القوات تمارس عملها حتى الآن. غير أن المهام التي كلفت بها تطورت عند الزمن مع تطور مراحل الأزمة القبرصية، فبينما كانت مهمتها في البداية مقصورة على حفظ النظام والقانون والحيلولة دون اندلاع اضطرابات جديدة بين الجاليتين اليونانية والتركية أصبحت مهمتها، اعتبارا من عام 1974 وبعد الغزو التركي للجزيرة التمركز في المنطقة العازلة والإشراف على وقف إطلاق النار وتقديم مساعدات إنسانية عند الضرورة. وقد تفاوت حجم هذه القوات الذي وصل ذروته في يونيو 1964(6411 فردا) ويبلغ هذا الحجم طبقا لآخر الإحصاءات المتاحة في 31 ديسمبر 1994 حوالي 1206 أفراد.

9- بعثة الأمم المتحدة للمراقبة بين الهند وباكستان :UNIPOM

وشكلت بقرار من مجلس الأمن بعد اندلاع الحرب بين الهند وباكستان عام 1965(القرار 211 في 20 سبتمبر) بهدف مراقبة وقف إطلاق النار على طول الحدود الهندية الباكستانية (فيما عدا منطقة كشمير والتي كانت قد شكلت لها مجموعة مراقبة خاصة من قبل) والإشراف على انسحاب القوات المتحاربة إلى الحدود التي كانت عليها قبل 5 أغسطس 1965، وقد أنهت هذه القوات مهمتها عام 1966، وبلغ حجمها الأقصى (أكتوبر 65) حوالي 96 فردا.

10- قوات الطوارئ الدولية الثانية :UNFE II

وشكلت بقرار من مجلس الأمن في 25 أكتوبر 1973 (القرار 40)3 لمراقبة وقف إطلاق النار بين القوات المصرية والقوات الإسرائيلية والتأكد من انسحاب الجانبين إلى الخطوط التي كانا عليها في 22 أكتوبر عندما صدر أول قرار عن مجلس الأمن بوقف إطلاق النار. لكن إسرائيل لم تلتزم بهذا القرار. وأدى تدخل الولايات المتحدة إلى توقيع اتفاقية للفصل بين القوات المصرية والإسرائيلية، ومن ثم أصبحت مهمة قوات الطوارئ الدولية هي الإشراف على إعادة انتشار القوات وتشكيل منطقة عازلة بينهما طبقا لما تنصر عليه الاتفاقية. وقد استمر عمل هذه القوات حتى توقيع مصر على اتفاقية سلام مع إسرائيل في مارس 1979، وقد أدى رفض مجلس الأمن

(بسبب الفيتو السوفييتي) إلى أن تضطلع قوات الأمم المتحدة بأي دور للإشراف على تنفيذ اتفاقية السلام بين مصر وإسرائيل إلى إنهاء مهمة هذه القوات وإحلال قوات أخرى متعددة الجنسية غير تابعة للأمم المتحدة محلها، وقد بلغ حجم هذه القوات عند نقطة الذروة (فبراير 1974) حوالي 6973 فردا.

11- قوات الأمم المتحدة لمراقبة الفصل بين القوات في الجولان :UNDOF

وشكلت بقرار من مجلس الأمن (القرار رقم 350 الصادر في 31 مايو 1974) بعد التوصل، بمساعدة الولايات المتحدة، إلى اتفاقية للفصل بين القوات الإسرائيلية والسورية في الجولان، وما تزال هذه القوات تؤدي دور ما في مراقبة وقف إطلاق النار والفصل بين القوات في مرتفعات الجولان السورية. ويبلغ حجم القوات المصرح بها حوالي 1500 فرد. أما قوتها وفقا لآخر إحصاء حصلنا عليه (ديسمبر 4)119 فكانت 1031 فردا.

12- قوة الأمم المتحدة في لبنان :UNIFIL

وشكلت وفقا لقراري مجلس الأمن 425 , 426 الصادرين في مارس 1978 أثر الاجتياح الإسرائيلي لجنوب لبنان. وقد تحددت مهمة هذه القوة على النحو التالي: «التثبت الفوري من وقف إطلاق النار، والإشراف على انسحاب القوات الإسرائيلية، والتأكد من استعادة الحكومة اللبنانية لسلطتها واستعادة السلم والأمن الدوليين». وقد صيغت المهمة على هذا النحو بشكل متعمد الغموض بحيث يجد كل طرف فيها ما يناسب موقفه من الصراع. وما تزال هذه القوة موجودة في لبنان رغم استمرار الصدام المسلح في الجنوب واستمرار احتلال إسرائيل «لشريط حدودي» تطلق علية إسرائيل منطقة آمنة وعلى نحو يخالف القرار 425 الذي ينص على انسحاب إسرائيلي غير مشروط. ويبلغ حجم القوات المصرح بها سبعة آلاف والموجودة بالفعل، في 31 ديسمبر1994 حوالي 5187 فردا.

ويتضح من هذه القائمة ما يلي:

1- أن جميع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين تمت في دول العالم الثالث وفي أزمات لم تكن أي من القوتين العظميين منخرطة فيها بشكل مباشر. كما يلاحظ أن أكثر من نصف هذه العمليات خصصت لمعالجة أزمات في منطقة الشرق الأوسط ومعظمها يتعلق بالصراع العربي-

الإسرائيلي أو بالصراعات العربية-العربية.

2- تباين حجم وثقل هذه العمليات تباينا شديدا. فبينما لم يتجاوز حجم بعضها عشرات الأفراد فإن عدد الأفراد المشاركين في بعضها الآخر قد وصل إلى حوالي 20 ألف شخص. كذلك تباينت طبيعة المهام الموكلة إليها، وهي وإن اشتركت معظمها في القيام بمهام تتعلق بمراقبة وقف إطلاق النار أو الفصل بين المتحاربين، فإن بعضها الآخر باشر مهام شديدة التنوع ابتداء من تقديم المعونات الإنسانية والطبية (قبرص) إلى المشاركة في عمليات عسكرية قتالية (الكونغو) وانتهاء إلى القيام بالإدارة الكاملة للإقليم والإشراف على الانتخابات (ايريان الغربية). كما تباينت نتائج هذه العمليات. فبينما فشل بعضها فشلا ذريعا فإن بعضها الآخر قد تعثر في أداء مهمته وأثار العديد من المشكلات السياسية والمالية داخل الأمم المتحدة نفسها، بينما نجح بعضها الثالث في أداء مهمته نجاحا كاملا.

3- في الوقت الذي لم تستمر فيه بعض هذه العمليات سوى عدة أشهر فإن بعضها الآخر استغرق عدة سنوات واستمر بعضها الثالث منذ 2948 أو1949 حتى الآن. ويتعلق هذا النوع الأخير من العمليات بأزمات يطلق عليها الصراعات الاجتماعية الممتدة Protracted Social Conflicts مثل الصراع العربي-الإسرائيلي أو الصراع الهندي-الباكستاني وهي أزمات تبدو مستعصية على الحل، بصرف النظر عن هيكل علاقات القوى في النظام الدولي. ولذلك فقد ظهر بعض هذه الأزمات قبيل الحرب الباردة واستمر خلالها وما زال قائما دون حل حتى الآن. غير أنه يلاحظ عموما أن معظم هذه الأزمات، إن لم يكن جميعها، كان له صلة، بشكل أو بآخر بالمشكلة الاستعمارية.

ب: بعض نماذج عمليات حفظ السلم:

الواقع أن الأمم المتحدة ابتكرت عمليات حفظ السلم للتصدي للأزمات ذات الكثافة المنخفضة Low intensive conflicts ولكي تؤقلم نفسها مع نظام دولي ثنائي القطبية يستحيل في ظله تطبيق نظام الأمن الجماعي وفقا للتصور الوارد في الميثاق. وكان ابتكار هذا النوع من العمليات يعد في حد ذاته دليلا عام قدرة الأمم المتحدة على التكيف والبقاء. لكن لأن الأزمات الدولية شديدة التنوع وعادة ما تأخذ أطوارا تختلف تماما عن طور النشأة

فما إن تبدأ الأمم المتحدة في عملية من عمليات حفظ السلم حتى يتعين عليها أن تختار من بين بدائل ثلاثة: استمرار جذور الأزمة بلا حل، ومن ثم فلا يكون أمام الأمم المتحدة سوى أن تظل هناك لمجرد مراقبة وقف إطلاق النار وهو ما يحمل في طياته مخاطر أن تبقى الأمم المتحدة هناك للأبد وهذا هو ما حدث بالنسبة لعدد من الأزمات في مقدمتها أزمة الصراع العربي-الإسرائيلي. بل ويصبح وجود الأمم المتحدة نفسها جزءا من معطيات استمرار الأزمة وعاملا من عوامل عدم حسمها. أو تنجح العملية في إتمام المهام التي أنشئت من أجلها دون مشاكل (نموذج عملية ايريان الغربية)، أو تتفاعل مع تطورات الأزمة وتغير من طبيعة المهام الموكلة إلى القوات وهو ما قد يعرضها لمشاكل غاية في التعقيد وهي مشاكل عادة ما تكون كاشفة لحدود النظام (نموذج الكونغو). وسوف نعرض لهذين النموذجين ببعض التفصيل.

١- إيريان الغربية:

حصلت إندونيسيا على استقلالها عام 1949 ولكن الوضع في إقليم غرب غينيا الجديدة (أو ايريان الغربية) بقي كل هو عليه أي ظل خاضعا للاحتلال الهولندي رغم مطالبة إندونيسيا بالسيادة عليه. وقد ناقشت الجمعية العامة هذا الموضوع خلال عام 1955 ثم خلال عام 1961 دون أي نجاح يذكر، مما مهد الطريق أمام اندلاع نزاع مسلح بين القوات الإندونيسية والقوات الهولندية في بداية عام 1962 وهنا بادر يوثانت الأمين العام للأمم المتحدة، في ذلك الوقت، باقتراح قيام طرفي النزاع بالتفاوض، من خلال وساطته الشخصية، تفاديا للصدام المسلح وأملا في إيجاد تسوية مقبولة. وبعد قبول الطرفين لاقتراحه قام يوثانت بتعيين السفير الأمريكي الأسبق Ellswarth Bunker كوسيط لـه0 تمكن بالفعل من التوصل إلى اتفاق لحل الأزمة تم توقيعه في مقر الأمم المتحدة يوم 15 أغسطس 1962.

ونظرا لأن الاتفاق كان يقضي بأن تحل الأمم المتحدة محل هولندا في إدارة الإقليم ولمدة سبعة أشهر اعتبارا من أول أكتوبر 1962 تنقل السلطة بعدها إلى إندونيسيا عام أن تتعهد إندونيسيا أن تقوم في عام 1969 بإجراء استفتاء لسكان الإقليم تحت إشراف الأمم المتحدة لتقرير مستقبلهم واختيار وضعهم الدائم، فقد تعين على الأمم المتحدة أن تتخذ الترتيبات اللازمة

لبدء عملية كبيرة لإدارة الإقليم إدارة مباشرة لمدة سبعة أشهر وإنجاز ما تم الاتفاق عليه على أرض الواقع.

وقد استمدت عملية الأمم المتحدة في ايريان مهامها وصلاحياتها من الاتفاق نفسه، والذي أقرته الجمعية العامة في 21 سبتمبر 1962 أي بعد يوم واحد من تصديق الأطراف عليه، وتعهدت كل من إندونيسيا وهولندا بتحمل كافة نفقات العملية مناصفة. وشرعت الأمم المتحدة على الفور في القيام بمهامها. وقام الأمين العام بإيفاد مستشاره العسكري الجنرال ريكي على رأس مجموعة مراقبين مكونة من 21 فردا لمراقبة وقف إطلاق النار ثم تبعتها بعد ذلك مجموعة «قوات أمن الأمم المتحدة» ((UN Security Force UNSF المكونة من 1000 شخص قامت باكستان بمد الأمم المتحدة بهم. وفي الوقت نفسه قام الأمين العام بتعيين نائب مدير مكتبه ممثلا خاصا له في ايريان الغربية يوم 7 سبتمبر وأصبح اعتبارا من يوم 1 أكتوبر 1962 حاكما مؤقتا للإقليم ثم حل محله الإيراني جلال عبده حاكما للإقليم ومكلفا بشؤون إدارته، وباشر مهامه اعتبارا من منتصف نوفمبر. وقد تمكنت الأمم المتحدة من السيطرة على الوضع هناك وإنجاز المهام المكلفة بها إلى أن أتمت بالفعل عملية نقل السلطة إلى الحكومة الإندونيسية خلال عام 1963.

والواقع أن عملية الأمم المتحدة في ايريان حظيت بكل عناصر النجاح. فقد أيدتها القوتان العظميان ولعبت فيها إحداهما، وهي الولايات المتحدة دورا مهما في مرحلة المفاوضات السرية التمهيدية التي سهلت من تدخل الأمين العام فيما بعد. وظل مجلس الأمن بعيدا تماما عن هذه العملية، ومن ثم، فلم تتأثر بأجواء الحرب الباردة، ولعب الأمين العام والجمعية العامة الأدوار اللازمة لتمكين الأمم المتحدة من القيام بمهمتها بكفاءة ودون عوائق. ولم تثر أي مشكلات مالية لأن الطرفين تحملا بالفعل كافة النفقات مناصفة. المشكلة الوحيدة التي ألقت ببعض الظلال على نتائج هذه العملية جاءت متأخرة حين حان موعد الاستفتاء عام 1969، فلم يتم هذا الاستفتاء بالضبط وفقا للإجراءات المتعارف عليها لإعمال حق تقرير المصير كما كان يأمل ممثل الأمم المتحدة. ولذلك شاب هذا الاستفتاء بعض العيوب فقد اكتفت الحكومة الإندونيسية بالحصول على موافقة ثمانية مجالس استشارية لضم الإقليم إلى إندونيسيا. ومع ذلك فإن هناك إجماعا من جانب كافة

الدارسين على أن هذه العملية كانت أحد نماذج النجاح الكامل بالنسبة لعمليات الأمم المتحدة الخاصة بحفظ السلم.

2- الكونغو (زائير حاليا):

بعد خمسة أيام فقط من حصول الكونغو على استقلالها من بلجيكا اندلعت في 5 يوليو 1960 اضطرابات أخلت بالأمن في عدد من المدن الكونغولية مما أدى إلى نزوح عدد كبير من المستوطنين البلجيكيين. وطلبت بلجيكا من السلطات الكونغولية السماح لها باستخدام قواتها المتبقية في قاعدتين هناك وفقا لمعاهدة الاستقلال للحفاظ على النظام ولكنها رفضت. ولكن عندما بدأت الاضطرابات تتفاقم تدخلت القوات البلجيكية. وعندما طلبت الحكومة الكونغولية من الأمم المتحدة تقديم المساعدة اتخذ مجلس الأمن في 14 يوليو قرارا يصرح فيه للأمين العام (همرشولد في ذلك الوقت) بمد الكونغو بالمساعدة العسكرية والفنية اللازمة إلى أن تتمكن قوات الأمن الوطنية من المحافظة على النظام والقانون. وبالفعل استطاع الأمين العام، بمساعدة الدول الأعضاء، حشد المساعدة اللازمة. ففي 15 يوليو وصلت بالفعل قوات بلغ قوامها 1350 جنديا قدمتها غانا وتونس ومصر، خلال شهر واحد بلغت القوات 14 ألف فرد، قدمتها عدة دول معظمها أفريقية.

وقد تحددت مهمة عملية الأمم المتحدة في الكونغو استنادا إلى عدة قرارات اتخذها مجلس الأمن خلال 1960/ 1961 وكذلك أي القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة في جلسة طارئة مخصصة لبحث الوضع في الكونغو في 20 سبتمبر 1961، وقد تنوعت مهام قوات الأمم المتحدة لتشمل: استعادة القانون والنظام، حماية الأرواح والممتلكات في كل أنحاء البلاد، تحويل الجيش الكونغولي إلى أداة يمكن الاعتماد عليها في تحقيق الأمن الداخلي، استعادة والمحافظة على وحدة الأراضي الكونغولية، الحيلولة دون اندلاع حرب أهلية أو قبلية، حماية الكونغو من التدخل الخارجي في شؤونها الداخلية وخاصة عن طريق تصفية قوات المرتزقة الذين جندتهم حكومة كاتنجا الانفصالية.

ولم يكن تحقيق هذه المهام الضخمة، في ظل وضع داخلي شديد التعقيد أمرا سهلا. فما إن اندلعت الاضطرابات في الكونغو حتى كان تشومبي

حاكم إقليم كاتنجا الغني باليورانيوم قد أعلن انفصاله وقيام دولة مستقلة. وفي يوم 5 سبتمبر 1960 تفجر الخلاف بين الرئيس كازافوبو ورئيس الوزراء لومومبا انتهى بتنحية لومومبا من منصبه فما كان من لومومبا إلا أن أعلن عزل رئيس الجمهورية. وكان لومومبا يحظى بشعبية كبيرة ويتمتع بتأييد واحترام معظم دول العالم الثالث والاتحاد السوفييتي. وفي 12 سبتمبر ألقى الجنرال موبوتو، رئيس الأركان وقتها، القبض عام لومومبا واستولى على الحكم في كينشاسا وعطل البرلمان. ثم هرب لومومبا وأعيد إلقاء القبض عليه ونقل إلى كاتنجا وتم اغتياله هناك بواسطة أحد المرتزقة من أعوان تشومبي في يناير 1961.

وهكذا وجدت قوات الأمم المتحدة نفسها في ظل وضع شديد التعقيد: ففي الداخل هناك انقسامات حادة وصراعات إلى درجة أنه كانت هناك في بعض الأحيان ما لا يقل عن أربع حكومات تتنازع الشرعية في الكونغو أو في بعض أقاليمها، وكان هناك تدخل خارجي عبر عن نفسه بوسائل وأدوات كثيرة وأصبح المرتزقة من بلجيكا وفرنسا وجنوب أفريقيا وروديسيا مجرد واحدة من أدوات هذا التدخل الذي شاركت فيه معظم الدول الغربية الكبرى خوفا على مصالحها الكبيرة في هذا البلد الغني جدا بالمعادن (كالنحاس) والمواد الأولية المهمة. وفي هذا الجو لم يكن هناك مفر من أن تتصادم قوات الأمم المتحدة مع قوات تشومبي وهو ما حدث خلال أغسطس وسبتمبر 1961، وفي 24 نوفمبر، وبعد رحيل همرشولد الذي قتل في حادث طائرة غامض، صرح مجلس الأمن للأمين العام بالنيابة في قرار لم يسبق له مثيل، بأن يتخذ كل الإجراءات اللازمة بما فيها استخدام القوة، إذا لزم الأمر، لتوقيف أو احتجاز أو ترحيل كافة الأجانب من العسكريين أو شبه العسكريين أو المستشارين السياسيين الذين لا يخضعون لقيادة الأمم المتحدة والمرتزقة. وقد خاضت قوات الأمم المتحدة معارك محدودة ولم تكتف بأن تلعب دور قوات البوليس. وكان لزاما على الأمم المتحدة أن تستعيد وحدة الأراضي الكونغولية طبقا لما تقضي به قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة في دورتها الطارئة وتوصلت إلى اتفاق مع تشومبي لإعادة توحيد البلاد نقضه تشومبي عدة مرات. وتعين الانتظار حتى يناير 1963 لتنتهي كل صور التمرد العسكري والسياسي في كاتنجا.

وقد أثارت عملية الأمم المتحدة في الكونغو أزمتين:

الأولى: سياسية نجمت عن اعتراض الاتحاد السوفييتي وعدد من الدول الأخرى على أسلوب إدارة الأمين العام لقوات الأمم المتحدة في الكونغو. وكان هجوم الاتحاد السوفييتي على الأمين العام من الحدة إلى درجة أنه لم يتردد في المطالبة بإقالته وتعيين «ترويكا»-أي إدارة ثلاثية عليا-مكانه لأنه لا يمكن أن يكون هناك رجل محايد، حسب وجهة نظره ومن ثم فقد اقترح الاتحاد السوفييتي أن تكون قيادة السكرتارية ذات صفة تمثيلية وجماعية بحيث يكون هناك سكرتير عام أول يمثل الكتلة الغربية وثان يمثل الكتلة الشرقية وثالث يمثل مجموعة عدم الانحياز. لكن هذا الاقتراح رفض بعد أن أثار أزمة سياسية لم تخف حدتها إلا بعد مصرع همرشولد في حادث تردد أنه مدبر.

الثانية: أزمة مالية. فقد بلغت نفقات العملية ما يزيد على 400 مليون دولار رفض الاتحاد السوفييتي ودول أخرى دفع حصته فيها وكان ذلك هو البداية الحقيقية لأزمة مالية مستعصية ما زالت تواجه الأمم المتحدة حتى الآن كما سنوضح فيما بعد.

الفصل الرابع
تصفية الاستعمار

المبحث الأول

معالم التطور في موقف الأمم المتحدة من المسألة الاستعمارية

1 - التصور الأصلي للميثاق والأسباب الضاغطة في اتجاه تطويره:

احتلت المسألة الاستعمارية حيزا لا بأس به في ميثاق الأمم المتحدة حيث شغلت ثلاثة فصول كاملة: الفصل الحادي عشر وعنوانه: «التصريح الخاص بالأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي» (المادتان 73, 74)، والفصل الثاني عشر الذي يحتوي على النصوص المتعلقة بنظام الوصاية (المواد 75-85)، والفصل الثالث عشر والذي يحتوي على النصوص المتعلقة بتشكيل ووظائف وسلطات وقواعد التصويت وإجراءات مجلس الوصاية (المواد 86-91). ويبلغ عدد مواد هذه الفصول الثلاثة 19 مادة من إجمالي مواد الميثاق البالغ عددها 111.

والواقع أن من يتأمل هذه النصوص المطولة سرعان ما يكتشف أن الميثاق لم يتخذ موقفا ثوريا من المسألة الاستعمارية منذ البداية. فلم يكن نظام الوصاية، والمجلس الذي أوكل إليه إدارة هذا النظام

والإشراف عليه، سوى تطوير محدود النطاق لنظام الانتداب، والذي كانت عصبة الأمم قد استحدثته لتمييز الوضع القانوني للمستعمرات التي كانت خاضعة للدول المهزومة في الحرب العالمية الأولى عن بقية المستعمرات. فبالإضافة إلى المستعمرات أو الأقاليم التي كانت خاضعة لنظام الانتداب، عند قيام الأمم المتحدة، وقررت الدول المنتصرة أن يسري نظام الوصاية أيضا على المستعمرات التي كانت خاضعة للدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية وعلى أي مستعمرات أخرى ترغب الدول المسؤولة عن إدارتها وضعها طواعية تحت هذا النظام. وكان من المفترض أن يكون هذا النظام مؤقتا وينتهي بحصول المستعمرات الخاضعة له على استقلالها الكامل أو على الحكم الذاتي. أما المستعمرات الأخرى التي أشير إليها، دون تحديد، باعتبارها «أقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتي» في الإعلان الذي خصص له الفصل الحادي عشر من الميثاق، فلم يعترف لها صراحة في هذا الإعلان بحقها في الاستقلال أو الحكم الذاتي، واكتفى الميثاق بأن يطلب من الدول المسؤولة عن إدارتها أن تعمل على تنمية ورفاهية أهالي هذه الأقاليم «إلى أقصى حد ممكن» وأن ترسل إلى الأمين العام تحيطه علما بالبيانات الإحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة «بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم... مع مراعاة القيود التي قد تستدعيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية».

ويلاحظ على هذا النص أنه لم يشر إلى وجوب أن تشمل هذه البيانات الإحصائية الأمور المتعلقة بالأوضاع السياسية وأنه حرص على أن يراعي الاعتبارات المتعلقة بالأمن والاعتبارات الدستورية وهو ما من شأنه أن يفتح الباب أمام الدول الاستعمارية للتهرب تماما من أي نوع من الرقابة تحاول الأمم المتحدة أن تفرضه عليها. ولذلك يمكن القول دون تردد إن الميثاق حرص على ترجيح كفة المصالح الاستعمارية على كفة حق الشعوب المستعمرة في تقرير مصيرها ومع ذلك فقد شكل موقف ميثاق الأمم المتحدة خطوة متقدمة جدا إلى الأمام بالمقارنة بموقف «عصبة الأمم» من زاويتين أساسيتين:

الأولى: أنه لم يميز بين المستعمرات التي يتعين أن تخضع لنظام الوصاية، مثلما فعل عهد العصبة بالنسبة لنظام الانتداب، واعتبر أن جميع الأقاليم

التي تخضع لهذا النظام مرشحة، خلال فترة زمنية معينة، للحصول على استقلالها الكامل أو على الحكم الذاتي على الأقل. ولا شك أن هذا الموقف ترتب عليه في الحال رفع الوضع القانوني للمستعمرات التي خضعت لنظام الانتداب فئة «ب» وفئة «جـ» إلى وضع أشبه، وربما أقوى من، الوضع الخاص بالانتداب فئة «أ».

الثانية: أن مجرد إدراج «الإعلان الخاص بالأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذات» ضمن نصوص الميثاق أضفى عليه صفة وقيمة مبادئ القانون الدولي العام، في أعلى مراتبها، وبالتالي منح كافة المستعمرات الأخرى، التي كانت واقعة تحت سيطرة الدول المنتصرة في الحرب، وضعا قانونيا دوليا لأول مرة. صحيح أن هذا الوضع القانوني كان ينقصه التحديد والوضوح لكن مجرد النص عليه في الميثاق شكل اللبنة الأولى لبناء ضخم وفتح آفاقا عديدة أمام إمكانية تطوير دور الأمم المتحدة تجاه المسألة الاستعمارية تطورا كبيرا خصوصا أن الميثاق أشار في موضع آخر إلى «حق الشعوب في تقرير مصيرها.

وقد سبق أن أوضحنا من قبل أن الصياغة الأولى للميثاق لم تتضمن سوى قواعد عامة تتعلق بنظام الوصاية، وأن هذه القواعد تم تطويرها وتفصيلها كما تمت إضافة الفصل الحادي عشر بالكامل في مؤتمر سان فرانسيسكو تحت ضغط الدول الأفريقية والآسيوية والأمريكية التي سبق لها أن عانت من الاستعمار. ولا شك أن مهمتها كانت أيسر نسبيا، هذه المرة نظرا لاختلاف الوضع الدولي في أعقاب الحرب العالمية الثانية عن الوضع الدولي الذي كان سائدا عند نشأة عصبة الأمم وذلك للأسباب التالية:

أولا: تراجع موقع ومكانة الدول الاستعمارية التقليدية في النظام الدولي لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية وبروز قوتين عظميين لم تكن لهما مصالح استعمارية مباشرة ومن ثم كانا أكثر تفهما لتطلعات الشعوب التحررية والاستقلالية.

ثانيا: تزايد عدد، وبالتالي دور ونفوذ، الدول غير الأوروبية في المؤتمر التأسيسي للأمم المتحدة مقارنة بالمؤتمر التأسيسي لعصبة الأمم.

ولا شك أن توافر هذا المناخ الدولي ساعد على أن يأتي موقف ميثاق الأمم المتحدة من المسألة الاستعمارية أكثر تقدما من موقف عصبة الأمم،

لكنه لم يكن كافيا لكي يصبح هذا الموقف مناهضا أو رافضا بشكل صريح للاستعمار، من حيث المبدأ. وربما يرجع السبب في ذلك إلى أن المملكة المتحدة، وهي أكبر الدول الاستعمارية وأكثرها حرصا على استمرار الأمر الواقع حفاظا على مصالحها الهائلة في مستعمراتها الشاسعة، كانت ما تزال تبدو قوية وشامخة، باعتبارها إحدى أهم الدول الثلاث التي قادت الحلفاء نحو النصر. بل إن النظام الدولي نفسه كان يبدو، عند انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو، وكأنه نظام ثلاثي الأضلاع تقوده الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وبريطانيا. ومن ثم كان لزاما أن يعكس الميثاق موازين القوة تلك وأن يأخذ في اعتباره مصالح الدول الاستعمارية.

غير أن هذا الموقف المبدئي والمتحفظ للميثاق من المسألة الاستعمارية سرعان ما تعرض لعوامل ضاغطة في اتجاه التغيير المستمر والمتدرج إلى درجة أنه مع بداية الستينيات أصبح الموقف السائد في الأمم المتحدة من هذه المسألة يتجاوز كثيرا ما ورد بشأنها في الميثاق. فكيف حدث ذلك؟

الواقع أن أسبابا كثيرة جدا يمكن أن تفسر هذا التغيير ربما يكون أهمها ما يلي:

1- تصاعد حركات التحرر الوطني في المستعمرات ولجوء العديد منها إلى الكفاح المسلح والى غيره من أشكال المقاومة السياسية العنيفة، مما جعل تكلفة الاحتلال باهظة بالنسبة للقوى الاستعمارية، وكان هذا هو العامل الرئيسي الأكثر حسما في الموقف.

2- موقف الاتحاد السوفييتي خصوصا، والمعسكر الشرقي عموما، المناهض للاستعمار والداعم لحركات التحرر الوطني سياسيا، على المسرح الدولي، وماديا على أرض الواقع وفي ساحة المواجهة. وكان هذا الموقف يمثل جزءا من استراتيجية الاتحاد السوفييتي الرامية إلى إضعاف المعسكر الغربي وتفتيته وحرمانه من عمقه الاستراتيجي والاقتصادي على الساحة الدولية، ممثلا في المستعمرات، ويتفق مع الأيديولوجية الماركسية الرافضة، من حيث المبدأ، لاستغلال الإنسان للإنسان أو شعب لشعب آخر.

3- موقف الولايات المتحدة المبدئي المناهض للاستعمار، باعتبار أن الولايات المتحدة نفسها عانت منه وخاضت حربا للحصول على استقلالها، والطامح في إرث الاستعمار التقليدي، ولكن بوسائل وأساليب أخرى لم

يكن من بينها الاحتلال المباشر.

4- تمكن الدول المستقلة حديثا من تنظيم صفوفها في إطار حركة التضامن الأفرو-آسيوي أولا ثم حركة عدم الانحياز ثانيا. وقد وجدت هذه الحركة في مقاومة الاستعمار ورفض الأحلاف والقواعد العسكرية على أراضيها ومناهضة سياسة التبعية ومناطق النفوذ إطارا فكريا وأيديولوجيا مناسبا لتوحيد مصالحها ودعم نفوذها كقوة مؤثرة على الساحة.

ولأن المسائل المتعلقة بالاستعمار عموما كان يتعين مناقشتها جميعا، باستثناء المسائل المتعلقة بالأقاليم الاستراتيجية، داخل الجمعية العامة أو مجلس الوصاية التابع لها وليس في مجلس الأمن فقد أصبحت بمنأى عن سطوة الفيتو. ولذلك لم تتمكن القوى الاستعمارية التقليدية، وخاصة فرنسا وبريطانيا، من الوقوف بأي قدر من الفاعلية أمام رياح التغيير. بل وأصبحت الحرب الباردة وقودا يعطي مزيدا من قوة الدفع والديناميكية لحركات التحرر الوطني والاستقلال. فالاتحاد السوفييتي يحاول أن يخطب ود هذه الحركات على أمل أن تصبح جسرا لبناء النفوذ خارج منطقة حلف وارسو والولايات المتحدة، رغم حرصها على وحدة المعسكر الغربي، تحاول جاهدة إلا تترك هذه الساحة للنفوذ السوفييتي وحده.

في هذا السياق كان من الطبيعي أن تتحول الجمعية العامة إلى منبر عالمي لمناهضة الاستعمار بالتدريج. فالدول التي تحصل على استقلالها حديثا تتقدم على الفور بطلبات للانضمام إلى الأمم المتحدة فتزداد القوة التصويتية لمجموعة عدم الانحياز المناهضة للاستعمار مما يدفع في اتجاه تبني الجمعية العامة لمواقف أكثر راديكالية تجاه المسألة الاستعمارية وتقديم المزيد من الدعم لحركات الاستقلال فتزداد الدول التي تحصل على استقلالها ويزداد بالتالي الوزن التصويتي للقوى المناهضة للاستعمار داخل الجمعية العامة.. وهكذا.

لكن كيف استطاعت الجمعية العامة أن تتبنى موقفا مناهضا صراحة للاستعمار في نهاية المطاف على الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة لم يذهب إلى هذا المدى، وما هي الآليات القانونية والسياسية التي استندت إليها الجمعية العامة للأمم المتحدة لإحداث هذا التحول. هذا هو ما سنعرض له في الفقرة التالية.

2- معالم التطور الذي طرأ على دور الأمم المتحدة من حيث المفهوم والآليات:

نظرا لأن نظام الوصاية، كما نص عليه الميثاق بالفعل، كان ينطوي على ما يكفي من الالتزامات والآليات لتمكين الجمعية العامة من ممارسة رقابة فعلية على الدول الوصية، فلم تكن هناك حاجة للالتفاف حول النصوص أو التوسع في تفسيرها. ولذلك ركزت الجمعية العامة جهدها، فيما يتعلق بنظام الوصاية، على حث ومطاردة الدول التي يتعين عليها أن تبرم اتفاقيات وصاية مع مجلس الوصاية على أن تفعل ذلك بأسرع ما يمكن بالنسبة لكافة الأقاليم التي يمكن أن تخضع لهذا النظام. ثم حاولت بعد ذلك أن تعبئ كل طاقاتها وتستغل كل صلاحياتها لإحكام الرقابة على الدول الوصية القائمة بالإدارة من خلال الآليات التالية: فحص التقارير التي ترفعها السلطة القائمة بالإدارة، قبول وفحص العرائض التي ترد إليها من السكان أو الهيئات المحلية والتشاور بشأنها مع السلطة القائمة بالإدارة، تنظيم زيارة دورية للاضطلاع بنفسها على سير الأحوال في الأقاليم الخاضعة للوصاية وإيفاد لجان تحقيق أو طلب معلومات، من الوكالات المتخصصة أو جهات أخرى تراها، عن كافة الأوضاع هناك.... الخ. وبالطبع فإن الجمعية العامة يمكن أن تمارس كل هذه الصلاحيات مباشرة أو من خلال مجلس الوصاية الذي يعمل تحت إشرافها (المادة 87). أما الأقاليم التي لم يكن ممكنا وضعها تحت نظام الوصاية، سواء لأن الشروط التي حددها الميثاق لوضع الأقاليم التي يمكن أن يسري عليها هذا النظام لم تكن مستوفاة أو لأن الدول القائمة بالإدارة رفضت لأي سبب من الأسباب فقد اعتبرتها الجمعية العامة، على أسوأ الفروض أقاليم ينطبق عليها ما ورد بشأنها في الإعلان الخاص بالأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي. وكان هذا هو التحدي الحقيقي الذي واجهته الجمعية العامة منذ البداية وهو: كيف تستطيع أن تحكم رقابتها على الدول الاستعمارية وتمكن الشعوب المستعمرة من ممارسة حقها الطبيعي في تقرير مصيرها على الرغم من ضآلة الالتزامات الواقعة على عاتق الدول القائمة بالإدارة؟

والواقع أن من يتفحص بدقة طبيعة الدور الذي مارسته الجمعية العامة في هذا الصدد فإنه سيكتشف أنها لجأت إلى سلسلة متوالية ومنطقية من

الإجراءات مستخدمة الآليات التالية:

أولاً: تحديد الأقاليم التي ينطبق عليها الإعلان الوارد بالفصل الحادي عشر من الميثاق. فطلبت من الدول المعنية إحاطتها علما بأسماء المناطق أو الأقاليم التي ترى من وجهة نظرها هي، أي الدول القائمة بالإدارة، أن الإعلان الوارد في الفصل الحادي عشر ينطبق عليها. ثم تقوم الجمعية بالتعبير عن قلقها حين تلاحظ خلو القائمة من بعض الأقاليم فتبدأ بالاستفسار عن الأسباب وعما إذا كان تغير ما قد طرأ على الوضع القانوني لهذه الأقاليم. وعندما لا تقتنع الجمعية بالأسباب التي تبديها الدولة المعينة تبدأ عملية المطاردة القانونية والسياسية. وقد لجأت الجمعية العامة كثيرا إلى هذا الأسلوب مع الدول التي حاولت أن تضم أقاليم معينة إليها وتعتبرها جزءا لا يتجزأ من إقليم الدولة الاستعمارية ومن ثم ترفض أن ترسل بيانات بشأنه إلى الجمعية العامة.

ثانياً: التوسع إلى أكبر حد ممكن في طلب البيانات الإحصائية التي نصت عليها الفقرة (هـ) من المادة 73، فطالبت الجمعية العامة أن تكون هذه البيانات سنوية. ثم قامت بوضع نموذج لطريقة إعداد هذه البيانات يماثل نموذج الاستبيان الذي أعده مجلس الوصاية بالنسبة للأقاليم التي خضعت لنظام الوصاية.

ثالثاً: طالبت الدول القائمة بالإدارة بمدها ببيانات سياسية عن الأقاليم التي تديرها. ورغم أن الفقرة هـ من المادة 73 لم تذكر هذا النوع من البيانات صراحة، حيث تحدثت فقط عن «البيانات الفنية المتعلقة بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم»، إلا أن الجمعية استندت إلى روح الميثاق وإلى نصوص أخرى كثيرة تتعلق بضرورة «إنماء العلاقات الودية بين الشعوب»، و «حق الشعوب في تقرير مصيرها»... الخ، لتبرر هذا النوع من الطلبات أو الملاحقة. واستخدمت الجمعية العامة حقها في طلب البيانات من الوكالات المتخصصة لكي تنوع مصادر معلوماتها عن الأقاليم الواقعة تحت الاستعمار إلى أقصى حد ممكن، كما طلبت أيضا من الأمين العام والمنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية غير الحكومية مساعدتها في هذا الشأن في العديد من الحالات.

رابعاً: تعين على الجمعية العامة أن تؤكد للدول المعنية أن البيانات

المطلوبة منها ليست لمجرد الإحاطة فقط، كما حاولت هذه الأخيرة أن تدعي، ولكنها يتعين أن تخضع للفحص والدراسة، ومن ثم تصبح موضوعا للملاحظات أو التوصيات والتوجيهات... الخ، ولهذا السبب شكلت لجنة تتوزع مقاعدها مناصفة بين الدول المسؤولة عن إدارة أقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتي وبين الدول الأخرى التي ليس لديها مصالح استعمارية. وقد أطلق عليها «لجنة الاستعلامات الخاصة بالأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي». ونظرا لاجتماع هذه اللجنة بانتظام فقد أصبحت تشبه الفروع الثانوية الدائمة وتحولت إلى نوع من التجسيد الحي على أن البيانات التي تتلقاها الجمعية وفقا للالتزامات الواردة في الفقرة هـ (م 73) ليست للإحاطة، كما يوحي ظاهر النص، ولكن للتعليق والتعقيب لأن الوظيفة الأساسية لهذه اللجنة تمثلت في فحص البيانات والتأكد من صحتها وإبداء الملاحظات عليها واستخلاص ما تراه بشأنها ثم العرض على الجمعية العامة.

خامساً: بدأت الجمعية العامة بعد ذلك في إعداد قائمة بالعوامل التي تسمح بتقرير ما إذا كان إقليم ما قد حصل على استقلاله أو على أي نوع من أنواع الحكم الذاتي. وقد مكنتها هذه الوسيلة من أن تمنح نفسها سلطة تقرير ما إذا كان أحد هذه الأقاليم قد وصل إلى درجة التطور أو التقدم التي تسمح له بالفعل بالاستقلال أو الحكم الذاتي.

وبوصول الجمعية العامة إلى هذا المستوى من مستويات إحكام الرقابة فإنها تكون قد تمكنت في الواقع، من خلال آليات وتقنيات إجرائية وقانونية معينة، من الارتقاء بوضع «الأقاليم التي تتمتع بالحكم الذاتي» إلى وضع الأقاليم المشمولة بالرقابة، وذلك دون إجراء أي تعديل على الميثاق. وكان ذلك يعد إنجازا ضخما في الواقع.

غير أن جهود وممارسات الجمعية العامة لم تتوقف عند هذا الحد، فقد دفع الزخم الذي ولدته حركة التحرر الوطني على الساحة الدولية، في ظل التنافس الرهيب بين القوتين العظميين على مناطق النفوذ، بالاتحاد السوفييتي إلى أن يتقدم بمشروع قرار إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة «لتصفية الاستعمار تصفية كاملة ونهائية»، وذلك في عام 1960. وكان هذا العام هو العام الذي بلغ فيه النضال ضد الاستعمار، وخاصة في أفريقيا ذروته، حتى سمي هذا العام «عام القارة الأفريقية»، فقد حصلت فيه على

الاستقلال، وقبلت على الفور كأعضاء في الأمم المتحدة 15 دولة أفريقية. وقد قوبل هذا المشروع بحماس منقطع النظير وتبنته الجمعية العامة بأغلبية ساحقة وأصبح هو القرار 1514 الصادر في 14 ديسمبر لعام1960 في صورة «إعلان خاص بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستقرة». وقد أسس هذا القرار مشروعيته للبلدان والشعوب المستعمرة اعتمادا على ذرائع وحجج غير مقبولة وأن إغلاق الطريق على مثل هذه الذرائع يقتضي من الجمعية العامة أن تحدد موقفا واضحا لا شبهة فيه من المسألة الاستعمارية برمتها.

وقد قرر هذا «الإعلان» أن إخضاع الشعوب للحكم والسيطرة الأجنبية هو إنكار لحقوق الإنسان الأساسية وينطوي على خرق للميثاق، ويعوق تنمية العلاقات الودية بين الشعوب مما يشكل تهديدا للسلم والأمن العالميين على المدى الطويل. وعلى هذا الأساس طالب القرار (الإعلان) بالتصفية الجملة للاستعمار واعتبر أن القضاء عليه يعد حقا من حقوق الشعوب، وحث على ضرورة اتخاذ إجراءات فورية في الأقاليم التي لم تحصل بعد على استقلالها لنقل جميع السلطات إلى شعوب هذه الأقاليم دون أي تحفظات أو شروط تمكينا لهم من الحصول على الاستقلال الكامل وحرية تقرير المصير. ولم يغفل الإعلان ملاحظة أن نقص إمكانيات هذه الشعوب وافتقارها للخبرات والكوادر الإدارية والسياسية يجب ألا يتخذ كذريعة لتأخير حصولها على الاستقلال، كما طالب بوضع نهاية سريعة لأعمال القمع ضد الوطنيين والأعمال العسكرية الموجهة ضد الشعوب الثائرة من أجل استقلالها.

ولم تكتف الجمعية بإصدار هذا الإعلان الذي يشكل تحولا كاملا في موقف الأمم المتحدة من المسألة الاستعمارية، من حيث المبدأ ومن حيث الأسس الفلسفية والسياسية والقانونية التي استند إليها، وإنما شرعت على الفور في اتخاذ الإجراءات وبناء الآليات التي تهدف إلى وضعه موضع التطبيق. ففي العام التالي أنشأت الجمعية لجنة خاصة من سبعة عشر عضوا، تمت، زيادة عدد أعضائها إلى 24 في عام 1963، أطلق عليها «لجنة تصفية الاستعمار» لكي تبحث بصفة منتظمة تطبيق الإعلان ووضع التوصيات التي تساعد على التعجيل بالتنفيذ وإزالة العقبات التي تعترض طريقه. وكان من الطبيعي أن تثير الدول الاستعمارية كثيرا من العقبات

للحيلولة دون تطبيق هذا القرار خصوصا أن الدول التسع التي امتنعت عن التصويت عليه كانت دولا استعمارية أو تدير أقاليم مشمولة بالوصاية أو دولا تابعة وهي: أستراليا، بلجيكا، الدومنيكان، فرنسا، البرتغال، أسبانيا، جنوب أفريقيا، المملكة المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية». لكن صدور القرار بأغلبية 89 صوتا ضد لا شيء منحه قوة معنوية، هائلة وعبر عن إرادة المجتمع الدولي على الرغم من امتناع هذه الدول التسع عليه.

ويلاحظ أنه عند تشكيل لجنة «تصفية الاستعمار» تعين مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافي العادل، هذه المرة وليس التوازن بين الدول الاستعمارية والدول الأخرى، وبالتالي أصبحت اللجنة مكونة، في أغلبيتها الساحقة، من دول مناهضة تماما للاستعمار. وقد اعترف لهذه اللجنة بكامل الصلاحية في تقرير ما تراه لازما لوضع الإعلان موضع التطبيق بما في ذلك إمكانية تنظيم زيارات للأقاليم المستعمرة والاستماع للشكاوى المقدمة من الأهالي.... الخ. أي أن هذه اللجنة تسلحت بنفس أسلحة مجلس الوصاية في مواجهة الدول الاستعمارية وقد أصبحت هذه اللجنة، خصوصا بعد تناقص الأهمية النسبية لمجلس الوصاية هي الفرع الرئيسي للأمم المتحدة بإنهاء الظاهرة الاستعمارية والقضاء على كل أشكالها.

وقد اتخذت هذه اللجنة العديد من القرارات، وقامت بفحص جميع أوضاع الأقاليم الخاضعة للاستعمار أيا كان حجم هذه الأقاليم أو عدد السكان فيها وأدى نشاطها المتشعب إلى إجبار بعض الدول التي كانت عازفة فيما مضى على التعاون معها. ولوحظ على قرارات هذه اللجنة اتجاه متصاعد نحو المواقف الراديكالية لمواجهة تصلب مواقف بعض الدول الاستعمارية مثل البرتغال وغيرها. وأدى نشاط هذه اللجنة إلى قيام الجمعية العامة باتخاذ العديد من القرارات الخاصة بتنفيذ الإعلان والتي عكست هذه المواقف الراديكالية. فقد أكدت، على سبيل المثال لا الحصر، أن استمرار الحكم الاستعماري في صوره ومظاهره، بما في ذلك العنصرية والعزل العنصري «الأبارتييد» وأنشطة المصالح الاقتصادية وغيرها من المصالح الأجنبية التي تستغل سكان المستعمرات وكذلك شن الحروب الاستعمارية لقمع حركات التحرر الوطني في أفريقيا الجنوبية يشكل خطرا يهدد السلام. وتقدمت الجمعية خطوة جديدة على هذا الطريق حين أكدت على شرعية

نضال الشعوب المستعمرة والشعوب الخاضعة للسيطرة الأجنبية من أجل ممارسة حقها في تقرير المصير والاستقلال بكافة الوسائل الضرورية المتاحة، به في ذلك طبعا حقها في الكفاح المسلح، ثم تقدمت خطوة أوسع حين اعترفت بحركات التحرير التي تحمل السلاح في وجه المستعمر وقبلت بعضها عضوا مراقبا في الأمم المتحدة.

وقد استطاعت الجمعية العامة إحكام الحصار والعزلة السياسية حول الدول الاستعمارية التي رفضت التعاون معها مثل البرتغال (قبل اندلاع الثورة فيها عام 1974) أو جنوب أفريقيا. واتخذت قرارات عديدة لمساعدة حركات التحرر الأفريقي في المستعمرات البرتغالية كما قبلت ممثلي بعض حركات الكفاح المسلح كمراقبين، وساهمت بذلك مساهمة واسعة في منح هذه الحركات الصفة التمثيلية والاعتراف الدولي اللازمين لدعم مسيرتها. وبالفعل تمكن العديد من هذه الحركات من قيادة الكفاح المسلح نحو الاستقلال الفعلي، بمساعدة الأمم المتحدة، وأصبحت دولا أعضاء فيها، كما وقفت الجمعية العامة بصلابة ضد سياسة التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا وضد استمرار احتلال هذه الدولة لإقليم جنوب غرب أفريقيا (ناميبيا فيما بعد) وضد الحكم العنصري في روديسيا الجنوبية ودفعت مجلس الأمن دفعا لاتخاذ عقوبات ضدهما.

وهكذا أسهمت الأمم المتحدة إسهاما كبيرا وضخما في القضاء على الظاهرة الاستعمارية تماما، وكان النجاح حليفها فيما عدا بعض الحالات المهمة وذات الدلالة، كما سنشير إلى ذلك في المبحث التالي.

المبحث الثانى

الحساب الختامي ودراسة لبعض الحالات الخاصة

لم يكن طريق الأمم المتحدة للقضاء على الظاهرة الاستعمارية معبدا دائما ولا كان مفروشا بالورد وإنما كان طريقا طويلا وشاقا محفوفا بالمتاعب والأشواك. فبعض الأقاليم أو البلدان التي خضعت للاستعمار حصلت على استقلالها بسهولة نسبية واستفادت من قوة دفع التيار المناهض للاستعمار داخل الجمعية العامة وبعضها الآخر دفع مئات الألوف من الشهداء ثمنا لهذا الاستقلال، بعضها حصل على استقلاله في مراحل مبكرة وبعضها الآخر لم يحصل عليه إلا بعد سنين طويلة جدا... وهكذا. وإذا كان الحساب الختامي لمحصلة جهود الأمم المتحدة في مجال القضاء على الظاهرة الاستعمارية يشير إلى رصيد هائل من الإنجازات ومن حالات النجاح الباهر، فإن الأمر لا يخلو من سلبيات ومن حالات إخفاق واضحة وعجز عن مواجهة الظلم الذي حاق بشعوب ناضلت كثيرا من أجل الاستقلال ولم تتمكن من الحصول عليه حتى الآن. وسوف نحاول فيما يلي أن نعرض للصورة العامة لما تم إنجازه وندرس بعض حالات النجاح

والفشل التي كانت لها دلالات خاصة بالنسبة لتوضيح أسلوب الأمم المتحدة في ممارسة أدوارها ووظائفها وعلاقة ذلك كله بهيكل وموازين القوى في النظام الدولي.

أولا: الأقاليم التي خضعت لنظام الوصاية:

أ- الصورة العامة:

تم وضع أحد عشر إقليما تحت نظام الوصاية الدولي وهي. توجولاند (تحت الإدارة الفرنسية)، والكاميرون (تحت الإدارة البريطانية)، وتنجانيقا (تحت الإدارة البريطانية)، ورواندا أوروندي (تحت الإدارة البلجيكية). وساموا الغربية (تحت إدارة نيوزيلندا)، وناورو (تحت إدارة أستراليا: نيابة عن الدول الثلاث الوصية وهي أستراليا، ونيوزيلندا، والمملكة المتحدة)، وغينيا الجديدة: بابوا (تحت إدارة أستراليا) والصومال (تحت الإدارة الإيطالية). أما الإقليم الحادي عشر المشمول بالوصاية فهو مجموعة جزر المحيط الهندي والذي يشتمل على 2100 جزيرة موزعة على ثلاث مجموعات جزر Archipelagos (أرخبيل) كارولين ومارشال وماريان (باستثناء جزيرة جوام)، وهي التي كانت سابقا تحت الانتداب الياباني ووضعت بعد الحرب العالمية الثانية تحت الإدارة الأمريكية وفقا لنظام الوصاية الإستراتيجي الذي يشرف عليه مجلس الأمن، بمقتضى الاتفاق الذي وافق عليه مجلس الأمن في أبريل 1947. ومنذ عام 1975 كانت هذه الأقاليم جميعها، باستثناء جزر المحيط الهندي، قد حصلت على استقلالها أو توحدت مع دول أخرى لتشكل دولة واحدة مستقلة. أما جزر المحيط الهادي فكانت مجموعة جزر شمال ماريان هي وحدها التي صوتت عام 1990 لتشكل، مع نهاية الوصاية، كومنولث الولايات المتحدة Commonwealth of The United States، وأصبحت من الناحية الإدارية منفصلة عن بقية أراضي الإقليم. وتبعا لذلك أصبحت الأراضي المتبقية عبارة عن ثلاث وحدات منفصلة لكل منها دستور خاص بها وهي: جزر مارشال، اتحاد دول ميكرونيزيا Federated states of Micronesia وبالو Palau. وعندما تم استفتاء سكان هذه المناطق على حق تقرير المصير قررت كل من مجموعة جزر مارشال، واتحاد دول ميكرونيزيا الارتباط سياسيا بالولايات المتحدة الأميركية مما دفع بمجلس الأمن في عام 1990

إلى إنهاء نظام الوصاية المطبق على هذه ثم قبلتا كعضوين في الأمم المتحدة في سبتمبر ١٩٩١. أما بالو فكانت في بداية التسعينيات هي الإقليم الوحيد الخاضع لنظام الوصاية الإستراتيجية الذي يشرف عليه مجلس الأمن. ثم حصلت على استقلالها عام 1994 وبالتالي يمكن القول إن نظام الوصاية نجح في تحقيق أهدافه، فيما يتعلق بالأقاليم التي طبق عليها، وصفى نفسه تقريبا منذ عام 1975.

ويوضح الجدول التالي حالة الأقاليم التي وضعت تحت نظام الوصاية ووضعها النهائي:

حالة الأقاليم التي وضعت تحت الوصاية ووضعها النهائي

الإقليم	الدولة الوصية	الحالة السابقة	الوضع النهائي
1- توجولاند	المملكة المتحدة	انتداب فئة (ب)	اتحدت مع مستعمرة ومحمية ساحل الذهب التي كانت تديرها بريطانيا ليشكلا معا، عام 1957، دولة غانا.
2- الصومال الإيطالي	إيطاليا 1950-1960	محمية ايطالية	اتحد مع الصومال البريطاني (محمية) ليشكلا معا، عام 1960 دولة الصومال.
3- توجولاند	فرنسا 1946-1960	انتداب فئة (ب)	استقلت عام 1960 تحت اسم "توجو"
4- الكاميرون الفرنسية	فرنسا 1946-1960	انتداب فئة (ب)	استقلت عام 1960 تحت اسم "الكاميرون".
5- الكاميرون البريطانية	المملكة المتحدة 1946-1961	انتداب فئة (ب)	انضم الجزء الشمالي منها إلى نيجيريا في 1 يونيو 1961. أما الجزء الجنوبي فقد اتحد مع الكاميرون الفرنسية.
6- تنجانيقا	المملكة المتحدة 1946-1961	انتداب فئة (ب)	استقلت عام 1961 ، ثم اتحدت مع زنزبار (التي استقلت عام 1963) لتشكلا معا، في عام 1964، جمهورية تنزانيا المتحدة.
7- رواندا أوروندي	بلجيكا 1946-1962	انتداب فئة (ب)	صوت سكانها مع الانفصال وتكوين دولتين مستقلتين عام 1962.
8- سامو الغربية	نيوزيلنده 1946-1962	انتداب فئة (جـ)	استقلت عام 1962 تحت اسم "ساموا Samoa"
9- نورو	استراليا 1947-1968	انتداب فئة (جـ)	استقلت عام 1968.
10- غينيا الجديدة	استراليا 1946-1975	انتداب فئة (جـ)	اتحد مع إقليم بابوا ليشكلا معا، عام 1975، دولة بابوا غينيا الجديدة.
11- إقليم جزر المحيط الهندي الإستراتيجية :			
1- اتحاد دول ميكرونيزيا	الولايات المتحدة		حكومة ذاتية ارتبطت ارتباطا حرا بالولايات المتحدة منذ عام 1990 ثم حصلت على استقلالها وانضمت إلى الأمم المتحدة في 17 سبتمبر 1991.
2- جمهورية جزر مارشال	الولايات المتحدة		حكومة ذاتية ارتبطت ارتباطا حرا بالولايات المتحدة منذ عام 1990 ثم حصلت على استقلالها وانضمت إلى الأمم المتحدة في 17 سبتمبر 1991.
3- كومنولث جزر شمال ماريان	الولايات المتحدة		حكومة ذاتية متحدة مع الولايات المتحدة في اطار كومنولث منذ عام 1990.

ب-بعض الحالات الخاصة:

1- المستعمرات الإيطالية:

نظرا لأن إيطاليا كانت إحدى «الدول الأعداء» في الحرب العالمية الثانية فقد كان من المفترض أن توضع كل مستعمراتها السابقة تحت نظام الوصاية وتسند إدارتها إلى إحدى الدول الكبرى المنتصرة. لكن إيطاليا أصبح لها وضع خاص بعد خروجها مبكرا من الحرب واستسلامها عام 1943. وقد نصت اتفاقية الصلح المبرمة مع إيطاليا في نهاية الحرب، والتي دخلت حيز التنفيذ اعتبارا من عام 1947، على أن مصير المستعمرات الإيطالية سوف يتحدد بمقتضى اتفاق يعقد لاحقا بين فرنسا والمملكة المتحدة والاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة، وفي حالة عدم التوصل إلى هذا الاتفاق، وهو ما حدث، يرفع الأمر إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. وقد باشرت الجمعية العامة صلاحياتها بموجب هذا الاتفاق وقررت في عام 1949 (القرار 289): منح ليبيا استقلالها في أول يناير 1952 ووضع الصومال تحت الوصاية الإيطالية لمدة عشر سنوات. (حصلت بعدها على استقلالها كما سبقت الإشارة). أما بالنسبة لأريتريا فقد شكلت لجنة تحقيق خاصة للتعرف على رغبات سكانها وتقرر، بناء على اقتراح هذه اللجنة، أن تصبح أريتريا وحدة مستقلة تدخل مع إثيوبيا في اتحاد فيدرالي تحت التاج الإثيوبي: وقد تمت صياغة دستور جديد عام 1952. لكن خطة الجمعية العامة تجاه أريتريا تعثرت فيما بعد بسبب الأطماع الإثيوبية التي أدت إلى الاستيلاء على الإقليم في 14 نوفمبر 1962 وأيضا بسبب تعقد الوضع وتباين رغبات المجموعات الإثنية المختلفة في أريتريا وهو ما أدى إلى اشتعال حرب استقلال طويلة المدى هناك ظلت محتدمة طوال فترة الحرب الباردة. ولم تتمكن أريتريا من التحرر والحصول على استقلالها الكامل إلا في مايو 1993.

2- إقليم جنوب غرب أفريقيا (ناميبيا): حالة نجاح باهر:

ويعتبر تعامل الأمم المتحدة مع قضية شعب ناميبيا حالة كاشفة لطبيعة الزخم الهائل والديناميكية التي تمتعت بها أجهزة الأمم المتحدة في مجال تصفية الاستعمار والإصرار الذي لا يتزعزع على تحقيق هذا الهدف. فقد قادت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه المعركة على مدى أكثر من أربعين عاما متصلة وأشركت معها كلا من محكمة العدل الدولية ومجلس الأمن بل

ومارست كل ما هو متصور من ضغوط على هذين الفرعين من أجل تحقيق هدف واحد، وهو تمكين شعب ناميبيا من ممارسة حقه في تقرير مصيره والتخلص من هيمنة جنوب أفريقيا وحكمها العنصري وتحقيق الاستقلال الكامل.

وكان إقليم جنوب غرب إفريقيا هو أحد الأقاليم التي خضعت لإدارة جنوب أفريقيا وفقا لشروط انتداب فئة (جـ) في عهد عصبة الأمم. ولأن جنوب أفريقيا أدركت منذ البداية أن نظام الوصاية الجديد في ظل الأمم المتحدة، والذي حل محل نظام الانتداب في ظل عصبة الأمم، هو نظام مؤقت بطبيعته وسوف يؤدي، إن عاجلا أو آجلا، إلى استقلال الإقليم ويمنح كلا من الجمعية العامة ومجلس الوصاية سلطات إشرافية ورقابة حقيقية على إدارتها لهذا الإقليم، فقد رفضت رفضا باتا التفاوض مع مجلس الوصاية لإبرام اتفاقية يتعين بموجبها وضع هذا الإقليم تحت نظام الوصاية وفقا لما يقضي به ميثاق الأمم المتحدة. وفي أول اجتماع للجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1946 تقدمت جنوب أفريقيا بطلب صريح لضم الإقليم لها! لكن هذا الطلب رفض على الفور (القرار 65). وعندما لم تعر حكومة جنوب أفريقيا أي اهتمام إلى نداءاتها المتكررة بإعداد مشروع للوصاية وعرضه عليها، حاولت استخدام الوسائل القانونية لحل هذه الإشكالية. فطلبت من محكمة العدل الدولية إبداء الرأي الاستشاري حول وجهة نظر القانون الدولي في هذه المسألة. وأفادت المحكمة في رأيها الصادر في 11 يوليو1950 بالنقاط الجوهرية التالية:

أ- أن الانتداب ما يزال ساري المفعول، ب-أنه ليس من سلطة جنوب أفريقيا إنهاؤه من جانب واحد، جـ-أن الجمعية العامة هي التي يحق لها قانونا أن تحل محل مجلس العصبة في مباشرة الرقابة الدولية على إدارة الإقليم وفقا لشروط الانتداب، وأخيرا: د-أن جنوب أفريقيا يجب أن تخضع لهذه الرقابة. وكان معنى هذا الرأي أن جنوب أفريقيا ليست ملزمة قانونا بوضع إقليم جنوب غرب أفريقيا تحت مظلة نظام الوصاية.

وقد يبدو غريبا الآن أن نتذكر أن الجمعية العامة قبلت هذا الرأي الاستشاري المتحفظ لكن جنوب أفريقيا كانت هي التي رفضته، وبالتالي فقد استمرت ترفض مطالب الجمعية بإمدادها ببيانات عن الأوضاع في

هذا الإقليم. لكنها بعد هذا الرأي الاستشاري لم تجرؤ على تنفيذ تهديدها بضم الإقليم إليها من جانب واحد. وكان طبيعيا أن تدين الجمعية العامة جنوب أفريقيا، في سلسلة متكررة من القرارات، بسبب هذا الموقف. لكن الوضع كاد يتجمد عند هذا الحد: جنوب أفريقيا ترفض وضع إقليم جنوب غرب أفريقيا تحت الوصاية أو حتى تحت الانتداب، بل ترفض أيضا اعتباره إقليما لا يتمتع بالحكم الذاتي تنطبق عليه القواعد الواردة في الفصل الحادي عشر(ومد الجمعية ببيانات عن أوضاعه)، والجمعية العامة تكتفي بالإدانة.

وللخروج من هذا المأزق قامت كل من إثيوبيا وليبريا، وكانتا عضوين في عصبة الأمم، بإقامة دعوى ضد جنوب أفريقيا أمام محكمة العدل الدولية، استنادا إلى المادة السابعة من اتفاقية الانتداب، والتي تشير إلى اختصاص المحكمة بالفصل في أي نزاع ينشب حول تفسير نصوص هذه الاتفاقية. وبعد أن اعترفت المحكمة، في 21 ديسمبر1962، باختصاصها وصلاحيتها في الفصل في الدعوى شكلا، عادت بعد مداولات استغرقت حوالي أربعة أعوام برفض الفصل فيه مضمونا، استنادا إلى سبب إجرائي بحت وهو عدم ثبوت مصلحة مباشرة لكل من إثيوبيا وليبريا في إقامة الدعوى. وقد أثار هذا الحكم استياء وغضب الوفود الأفريقية في الجمعية العامة مما دفع الجمعية للتصرف وفق ما تراه هي بعد أن أصبح طريق الحل بالسبل القانونية مغلقا.

وكانت الجمعية العامة قد شكلت في 25 أكتوبر 1957(القرار12/1143) لجنة مساع حميدة للتفاوض مع جنوب أفريقيا بغية التوصل إلى اتفاق يحفظ للإقليم وضعه الدولي. وأمام تعنت جنوب أفريقيا تصورت لجنة المساعي الحميدة أن الحل الأسهل أو الممكن يتمثل في تقسيم الإقليم إلى جزأين: شمالي، يوضع تحت وصاية جنوب أفريقيا تمهيدا لاستقلاله، وجنوبي، يضم نهائيا إلى جنوب أفريقيا، وضمنت تقريرها إلى الجمعية اقتراحا بهذا المعنى. لكن الجمعية العامة رفضت هذا الاقتراح (القرار 4 123/13-30 أكتوبر58). وعندما بدأ عود المقاومة يشتد في الإقليم اعترفت الجمعية العامة بشرعية كفاح «شعب ناميبيا» لكنها لم تتطرق إلى الكفاح المسلح في هذه المرحلة (القرار 20/2074). ولذلك فإنه بعد صدور قرار

رفض الدعوى المقامة من جانب إثيوبيا وليبريا تعين على الجمعية العامة أن تخطو خطوة حاسمة لإعادة فتح الطرق المسدودة. وقد كان. ففي قرار تاريخي عبرت فيه الجمعية العامة عن اقتناعها بخرق جنوب أفريقيا لالتزاماتها الواردة بصك الانتداب المبرم بينها وبين عصبة الأمم وإدارتها لإقليم جنوب غرب أفريقيا بطريقة مخالفة للشروط الواردة في كل من صك الانتداب وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قامت في 27 أكتوبر1966 بإنهاء انتداب جنوب أفريقيا على إقليم جنوب غرب أفريقيا من جانب واحد (القرار 21/245). واتخذ القرار بأغلبية 119 صوتا ضد صوتين فقط (جنوب أفريقيا والبرتغال) وامتناع ثلاثة أصوات (الولايات المتحدة، فرنسا، ملاوي). ومن ثم فقد اعتبرت أن وجود جنوب أفريقيا في الإقليم أصبح باطلا من الناحية القانونية وأن إدارته يتعين أن تصبح مسؤولية الأمم المتحدة مباشرة. ولذلك شكلت لجنة خاصة من أربعة عشر عضوا، من بينها أربع دول أفريقية هي مصر وإثيوبيا ونيجيريا والسنغال، لدراسة كيفية إدارة الإقليم لحين حصوله على الاستقلال. وقد اقتضى هذا الموقف الجريء من الجمعية العامة عقد دورة خاصة في مايو1967 تم خلالها بحث الموضوع من جميع جوانبه وكان أهم ما اتخذته هذه الدورة من قرارات هو تشكيل مجلس تكون مهمته بحث كل الوسائل الممكنة لتمكين هذا الإقليم من الحصول على الاستقلال في موعد لا يتجاوز 1968 وفي قرارات لاحقة تم تغيير اسم الإقليم إلى «ناميبيا» بدلا من جنوب غرب أفريقيا. وبدأ مجلس ناميبيا يمارس مهامه اعتبارا من 1968 وضم في تشكيله أحد عشر عضوان من بينهم ثلاثة من أفريقيا (مصر، نيجيريا، زامبيا). ثم اتخذت الجمعية العامة خطوة مهمة أخرى عام 1968 حين اعترفت بشرعية الكفاح المسلح الذي يشنه شعب ناميبيا ضد الاحتلال الأجنبي لبلاده.

جدير بالذكر أن مجلس الأمن بدأ يصبح طرفا في القضية اعتبارا من عام 1968 فقط وبحذر شديد، ثم اضطر لتصعيد موقفه تحت ضغط وإلحاح مستمر من جانب الجمعية العامة. ففي خلال عامي 69 و70 اتخذ المجلس عدة قرارات اعتبر فيها استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا عملا غير مشروع (القرار264)، ثم اعترف «بشرعية نضال» شعب ناميبيا ضد الوجود غير الشرعي لسلطات جنوب أفريقيا في الإقليم (القرار 2698)

وأكد على حق ناميبيا في تقرير المصير والاستقلال (القرار) 276. لكن عندما أثار البعض فكرة تجاوز الجمعية العامة لسلطاتها بإنهائها الانتداب من جانب واحد، طلب المجلس من محكمة العدل الدولية (وهو الطلب الوحيد في تاريخ مجلس الأمن) رأيا استشاريا حول هذا الموضوع (القرار276 لسنة1970). وقد أفادت المحكمة في رأيها الاستشاري الصادر عام 1971 أن الجمعية العامة لم تتجاوز سلطاتها عندما اتخذت قرارا بإنهاء الانتداب من جانب واحد، مما جعل مجلس الأمن أكثر التزاما، من الناحية الأدبية على الأقل، بالدفاع عن موقف الجمعية العامة وقراراتها.

ثم اتخذت الجمعية العامة خطوات إضافية مهمة عندما اعترفت بحركة التحرير الوطني في ناميبيا (سوابو) كممثل شرعي لشعب ناميبيا (القرار 3111/28 لعام 1973) ثم عندما اعترفت بنفس هذه الحركة «كممثل شرعي وحيد» لشعب ناميبيا ودعت ممثليها للمشاركة كمراقب في أعمال ودورات الجمعية العامة وفي كل المؤتمرات التي تعقد تحت إشرافها (القرار 146/ 31 لعام 1976). وهكذا أسهمت الجمعية العامة إسهاما كبيرا في وضع شعب ناميبيا على بداية الطريق نحو الاستقلال من خلال دعم كفاحه المسلح والاعتراف بقادة هذا الكفاح كممثلين شرعيين وحيدين له، فضلا عن إنشاء «معهد ناميبيا» لإعداد الكوادر لإدارة إقليم ناميبيا الحر فيما بعد.

ومع تصاعد الكفاح المسلح، وتصاعد ردود الفعل الانتقامية لحكومة جنوب أفريقيا ضد الدول الأفريقية المجاورة أصبحت الكرة في ملعب مجلس الأمن الذي بدأ يواجه ضغوطا مكثفة من جانب الجمعية العامة لفرض عقوبات ضد جنوب أفريقيا وهو ما أشرنا إليه في سياق آخر. وفي يناير 1976 طالب المجلس لأول مرة بأن تقبل جنوب أفريقيا إجراء انتخابات في إقليم ناميبيا ككل تحت إشراف ورقابة الأمم المتحدة حتى يتمكن الشعب هناك من تقرير مصيره بحرية.

والواقع أنه تفاعلت، مع بداية منتصف السبعينيات، عدة عوامل ساعدت على دخول قضية شعب ناميبيا مرحلة جديدة حاسمة في اتجاه تمكين شعب ناميبيا من تقريره مصيره. من هذه العوامل: اندلاع الثورة في البرتغال وحصول المستعمرات البرتغالية المجاورة للإقليم على استقلالها مما وفر

غطاء وعمقا مهما لحركة الكفاح المسلح في ناميبيا. واشتداد عزلة جنوب أفريقيا وخاصة بعد فرض العقوبات عليها وتشديدها. وولوج النفوذ السوفييتي إلى المنطقة من خلال الوجود الكوبي في أنجولا (وهو ما ساعد على تسهيل عقد صفقة بين القوتين العظميين بعد وصول جورباتشوف ودخول العلاقات بينهما مرحلة جديدة)... الخ.

وكان مجلس الأمن قد وضع خطة للتسوية عام 1978 (القرار رقم 435)، تعتمد على جوهر وروح قرارات الجمعية العامة بشأن المشكلة الناميبية، لكن جنوب أفريقيا كانت تضع كثيرا من العراقيل الواحدة تلو الأخرى أمام هذه الخطة. لكن مع دخول العلاقة بين القوتين العظميين مرحلة جديدة، وخاصة بعد قمة ريكيافيك لعام 1986، بدأ العد التنازلي للتسوية. ومارست القوتان العظميان، وخاصة الاتحاد السوفييتي الذي بدأ يتراجع كثيرا عن مواقفه السابقة، ضغوطا متزايدة على حلفائهما لقبول التسوية النهائية. وفي 22 ديسمبر 1988 أدت الوساطة الأمريكية إلى التوقيع على اتفاق ثلاثي بين أنجولا وكوبا وجنوب أفريقيا في مقر الأمم المتحدة لإنهاء الخلافات المتبقية حول كيفية استعادة السلام في المنطقة، وفتحت الطريق أمام الأمم المتحدة لوضع خطة السلام موضع التطبيق وتعهدت جنوب أفريقيا بالتعاون مع الأمين العام للأمم المتحدة، ولأول مرة، لإجراء انتخابات حرة في ناميبيا من أجل الاستقلال. وفي الوقت نفسه وقعت كل من أنجولا وكوبا اتفاقا يتعين بموجبه انسحاب القوات الكوبية من أنجولا تحت إشراف بعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق في أنجولا UNAVEM وهكذا بدأ وضع خطة التسوية موضع التنفيذ في 1 أبريل 1989.

وقد اقتضت هذه الخطة من الأمم المتحدة أن تقوم بإرسال أكثر من 4500 جندي و1500 من قوات البوليس و900 مدني في إطار «مجموعة الأمم المتحدة لمساعدة ناميبيا في المرحلة الانتقالية >UNTAG والتي سنشير إليها في سياق حديثنا عن عمليات الأمم المتحدة بعد نهاية الحرب الباردة. وقد أنجزت هذه العملية مهمتها بالكامل وأشرفت على الانتخابات التي أوصلت حركة سوابو إلى السلطة في ناميبيا كما أشرفت على عملية إعداد وإقرار الدستور الجديد للإقليم في 9 فبراير 1990. وكان الأمين العام للأمم المتحدة هو رمز وممثل المجتمع الدولي. والذي حلف أمامه رئيس الدولة الناميبية

الجديد قسم الولاء في 21 مارس1990. ولم يكن هناك أبلغ من هذا المشهد تقديرا للدور العظيم الذي قامت به الأمم المتحدة لتمكين شعب ناميبيا من الحصول على استقلاله.

3- فلسطين: حالة إخفاق أو عجز واضح

تتشابه قضية فلسطين، من عدة زوايا مع قضية شعب ناميبيا، ولكنها تختلف عنها من زوايا أخرى عديدة. أما أوجه التشابه، من منظور دراستنا هنا على الأقل، فتتمثل في خضوع كل منهما لنظام الانتداب، وهو ما كان يفرض على الجمعية العامة أن توجه جهودها في البداية إلى محاولة وضع فلسطين تحت مظلة نظام الوصاية، خصوصا أنها كانت تخضع لنظام الانتداب فئة (أ)، أي ذلك النوع من الانتداب الذي كان معترفا له بالحق في الاستقلال أو الحكم الذاتي في ظل عصبة الأمم التي رجحت كفة المصالح الاستعمارية بشكل واضح. أما أوجه الاختلاف فتتمثل في الوضع الخاص بالانتداب على فلسطين تحديدا حيث تبنى صك الانتداب نفسه «وعد بلفور» بالمساعدة على إنشاء«وطن قومي National Home» لليهود في فلسطين، بالتالي تحول هدا الوعد إلى سياسة جماعية أسبغ عليها ميثاق العصبة شرعية دولية. ومع ذلك فإن الالتزام بالعمل على إنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين لم يكن يعني على أي حال التزاما بإقامة دولة يهودية مستقلة في فلسطين لأن صك الانتداب تضمن التزاما مقابلا شديد الوضوح بعدم المساس بمصالح السكان الأصليين. لكن السياسات البريطانية المتناقضة أثناء فترة الانتداب، وعدم قدرة مجلس العصبة على ممارسة رقابة حقيقية على الدولة المسؤولة عن الإدارة في الأقاليم التي خضعت لنظام الانتداب، تسببا في خلق وضع شديد التعقيد على الأرض وأصبحت الإدارة البريطانية في فلسطين تتصادم مع طموحات اليهود والعرب الفلسطينيين على السواء.

وفي 2 أبريل عام 1947 طلبت بريطانيا من الجمعية العامة للأمم المتحدة بحث المسألة الفلسطينية وتقرير مستقبل فلسطين. وانعقدت الجمعية العامة لأول مرة في جلسة طارئة، وقررت تشكيل لجنة للتحقيق. ولم تجمع هذه اللجنة على حل موحد وطرحت خطتين: الأولى-تؤيدها أغلبية أعضاء اللجنة، اقترحت تقسيم فلسطين إلى دولتين مستقلتين، مع وضع القدس تحت نظام دولي خاص. أما الثانية فقد رفضت التقسيم واعتبرته حلا غير

عملي واقترحت قيام دولة فيدرالية عاصمتها القدس تضم ولايتين إحداهما عربية والأخرى يهودية. وقد أقرت الجمعية العامة في 29 نوفمبر1947 خطة التقسيم وقبلتها الوكالة اليهودية بينما رفضها عرب فلسطين كما رفضتها الدول العربية الأخرى الأعضاء وفي جامعة الدول العربية.

وتشير العديد من الدراسات بما فيها أكثرها موضوعية وتجردا، إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة وقعت، عند مناقشتها للمسألة الفلسطينية عام 1947، تحت ضغوط مكثفة وخاصة من جانب الولايات المتحدة. وأنه لولا هذه الضغوط لما أمكن حصول خطة التقسيم على أغلبية ثلثي الأعضاء اللازمة لتبنيها. كذلك فمن المسلم به أن الجمعية العامة كانت في ذلك الوقت واقعة في معظمها تحت نفوذ الغرب، حيث كانت له في ذلك الوقت «أغلبية أتوماتيكية». لكننا إذا ما نحينا هذه الاعتبارات السياسية التقديرية. والتي يمكن أن تختلف حولها وجهات النظر، وفحصنا الاعتبارات القانونية فسوف نجد أن هذا القرار أهدر تماما الاعتبارات القانونية. فقد كان معنى قرار التقسيم منح الجمعية العامة صلاحية أن تقرر، منفردة، مستقبل إقليم ومستقبل شعب، دون استفتاء هذا الشعب والرجوع إليه. وهنا لا يجوز التعلل بأن اقتراح التقسيم جاء بعد مشاورات واسعة للجنة التحقيق التي أوفدتها الأمم المتحدة وعبر عن رأي أغلبيتها. فإذا قارنا مثلا موقف الجمعية عام 47 من المسألة الفلسطينية بموقفها من المسألة الناميبية عام 58 حين رفضت اقتراحا أوصت به لجنة المساعي الحميدة بتقسيم إقليم ناميبيا ووضع الجزء الشمالي منه تحت وصاية جنوب أفريقيا تمهيدا لاستقلاله وضم الجنوبي إلى جنوب أفريقيا (القرار1243/13 في 30 أكتوبر1958) لأدركنا على الفور أن قرار تقسيم فلسطين جاء استجابة لضغوط سياسية كبيرة ولم يكن تعبيرا عن الإرادة الحرة للمجتمع الدولي. وقد وضح للعيان إلى أي مدى تم انتهاك القواعد القانونية والدستورية حين رفضت الجمعية العامة اقتراحا عربيا بطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية حول أهلية الجمعية العامة في تقرير مصير شعب وأرض دون أخذ رأيه.

على أي حال فإن الجمعية العامة أعطت نفسها صلاحية تقرير مستقبل إقليم كان خاضعا للانتداب بعد أن تم عرض الموضوع عليها طواعية من

جانب الدولة المنتدبة، وبعد أن قررت الجمعية أن استمرار الوضع القائم على ما هو عليه في فلسطين تحت الانتداب يؤدي إلى الإضرار بالعلاقات الودية بين الدول. ومن أجل وضع هذا القرار موضع التنفيذ قررت الجمعية العامة تشكيل لجنة خاصة مهمتها إدارة المناطق التي ترحل عنها قوات الدولة المنتدبة (بريطانيا) إدارة مؤقتة والمساعدة على تشكيل حكومة مؤقتة في القسم العربي وأخرى مماثلة في القسم اليهودي، وطلبت من مجلس الأمن أن يراقب الوضع وأن يتخذ الإجراءات التي يراها ضرورية طبقا للفصل السابع من الميثاق لتمكين اللجنة من أداء مهمتها ومنع أي محاولة لتعديل الخطة بالقوة. وقد رفضت الدول العربية خطة التقسيم على أساس أنها مجرد توصية، إضافة إلى الاعتبارات التي سبق ذكرها وإدراك الدول العربية لها على أنها غير قانونية وغير دستورية. ورغم ذلك فقد قررت بريطانيا في 14 مايو1948، من جانب واحد، إنهاء انتدابها على فلسطين ولم تنتظر أن يلزمها المجتمع الدولي، ممثلا في الجمعية العامة أو مجلس الأمن، باستمرار ممارسة مهامها وفقا لصك الانتداب إلى أن يتم وضع الحل الدولي الذي يتعين التوصل إليه، أيا كان، موضع التطبيق. وقد مكن هذا الانسحاب البريطاني المفاجئ إسرائيل من إعلان دولتها المستقلة في اليوم التالي مباشرة مما أدى إلى اندلاع الحرب بين الدول العربية وإسرائيل على الفور.

ومع اندلاع القتال جاء الدور على مجلس الأمن الذي أدى تدخله إلى وقف الأعمال العسكرية عن طريق هدنة دعا إليها وأشرف عليها من خلال «هيئة الأمم المتحدة للإشراف على الهدنة في فلسطين» UNTSO (القرار رقم 55 لسنة 1948) والتي قادها الكونت برنادوت، وسيط الأمم المتحدة الذي كلف أيضا بالمساعدة في البحث عن تسوية. لكن المجلس لم يفعل شيئا عندما أقدم عملاء إسرائيل على اغتيال وسيط الأمم المتحدة. وتولى القائم بأعمال وسيط الأمم المتحدة، رالف بانش، مواصلة جهود أدت إلى توقيع اتفاقيات هدنة، وليس إلى تسوية بين إسرائيل من ناحية وكل من مصر والأردن ولبنان وسورية من ناحية أخرى. وبعد قيام مصر بالإشراف على إدارة قطاع غزة، والأردن بالإشراف على ثم ضم الضفة الغربية توارت القضية الفلسطينية مؤقتا من المسرح الدولي وتحولت إلى صراع عربي-

إسرائيلي بين دول مستقلة ذات سيادة، ودخل هذا الصراع في عداد القضايا ذات الصلة بالسلم والأمن الدوليين، وليس في عداد القضايا ذات الصلة بالمسألة الاستعمارية أو الوصاية. وتجدر الإشارة إلى أن إسرائيل قبلت عضوا بالأمم المتحدة عام 1949 على الرغم من أزمة العضوية الحادة التي كانت تواجه الأمم المتحدة في ذلك الوقت مما يؤكد أن إسرائيل كانت تحظى في ذلك الوقت بتأييد جماعي من جانب الدول الخمس دائمة العضوية في المجلس.

غير أن تحول «القضية الفلسطينية» إلى «صراع عربي-إسرائيلي» لم يؤد إلى اختفاء المسألة الفلسطينية تماما من جدول أعمال الأمم المتحدة وخاصة الجمعية العامة. فقد ظلت الجمعية العامة معنية بالقضية الفلسطينية من ثلاث زوايا على الأقل: موضوع اللاجئين الفلسطينيين، وموضوع القدس، وموضوع التسوية النهائية للصراع (وجوهره هو القضية الفلسطينية). ويعتبر قرار الجمعية العامة رقم 194/ 3 الذي اتخذ في 11 ديسمبر1948 هو المعبر عن أساس وجوهر موقف الجمعية العامة من هذه القضايا الثلاث، والتي اتخذ بشأنها فيما بعد مئات القرارات. وتلخص موقف الجمعية العامة من هذه المسائل الثلاث فيما يلي: بالنسبة للاجئين: حق العودة أو التعويض والمساعدة في إعادة التوطين والأعمار. بالنسبة للقدس: وضعها تحت نظام دولي يكفل حق الوصول إليها لكل الأديان والإشراف على نزع سلاحها كاملا. أما بالنسبة للتسوية فقد تم تشكيل لجنة ثلاثية للتوفيق Conciliation Commission مكونة من فرنسا وتركيا والولايات المتحدة.

ودون الدخول في تفاصيل القرارات المتعلقة بالقضية الفلسطينية، والتي تعد بالمئات كما ذكرنا، تجدر الإشارة إلى أن هذه القضية ظلت تعامل أساسا كقضية لاجئين منذ نهاية حرب 48 وحتى حرب 1967. وأصبحت وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين UNRWA، والتي أنشأتها الأمم المتحدة عام 1949 وبدأت نشاطها عام 1950، كهيئة مؤقتة لمساعدة اللاجئين الذين فقدوا ديارهم في حرب 1948، هي فرع الأمم المتحدة الأكثر اهتماما بالمسألة الفلسطينية. وقد قدم هذا الفرع خدمات جليلة للشعب الفلسطيني وخاصة في مجالات التعليم والتدريب المهني والصحة وخدمات الإغاثة

واعتمدت الوكالة في تمويل نشاطها على التبرعات الاختيارية، وما تزال تمارس نشاطها حتى الآن وقد تزايدت ميزانية هذه الوكالة تدريجيا كل عام، رغم الصعوبات المالية التي واجهتها دائما، حتى وصلت مع بداية التسعينيات إلى أكثر من 250 مليون دولار سنويا . غير أن القضية الفلسطينية عادت لتطرح نفسها بقوة على ساحة الأمم المتحدة في السبعينيات، بعد تبني بعض الفصائل الفلسطينية شعار الكفاح المسلح وخاصة بعد إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية التي أصبح لها ثقل رئيسي في التفاعلات الخاصة بالصراع العربي-الإسرائيلي بعد حرب 1967 . فخلال هذه الفترة كان تغير رئيسي قد طرأ على هيكل وموازين القوى العددية والكتل التصويتية داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة، ولذلك كان حظ القضية الفلسطينية بالأمم المتحدة في مرحلة السبعينيات أفضل كثيرا من حظها في نهاية الأربعينيات.

فمنذ عام 1968 بدأت الجمعية العامة تولي اهتمامها إلى الممارسات الإسرائيلية داخل الأراضي المحتلة، وأنشأت في ذلك العام لجنة خاصة للتحقيق في الممارسات الإسرائيلية التي تؤثر على حقوق الإنسان لسكان الأراضي المحتلة، وبدأت هذه الممارسات تصبح موضع اهتمام كبير من جانب لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان. لكن أهم قرارات الجمعية العامة على الإطلاق لم تصدر إلا بعد حرب أكتوبر1973 . ففي 24 نوفمبر1974 أكدت الجمعية العامة من جديد على «الحقوق الثابتة للشعب الفلسطيني في فلسطين في تقرير مصيره دون عوائق وفي الاستقلال الوطني والسيادة. واعترفت به طرفا رئيسيا في إقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط، كما اعترفت بمنظمة التحرير الفلسطينية أولا باعتبارها حركة تحرير وطنية، ودعتها بصفتها كذلك إلى المشاركة في أعمال الجمعية العامة كمراقب. وفي عام 1975 أنشأت الجمعية العامة «لجنة خاصة لممارسة الحقوق الثابتة للشعب الفلسطيني»، وكلفتها بوضع برنامج يكفل هذه الحقوق وعرضه على الجمعية العامة. وكان من رأي اللجنة أنه لكي يتمتع الشعب الفلسطيني «بحقوقه الثابتة» فلا بد من وضع جدول زمني بواسطة مجلس الأمن للانسحاب الكامل للقوات الإسرائيلية من الأراضي المحتلة بعد 1967، ثم تتسلم الأمم المتحدة المناطق التي يتم الجلاء عنها بعد التأكد من سلامة

كافة ممتلكاتها وخدماتها تماما، ثم بعد ذلك تقوم بالتعاون مع جامعة الدول العربية، بتسليمها إلى منظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني. وقد وافقت الجمعية العامة على هذا البرنامج. لكن الجمعية العامة لم تتمكن من الضغط بما فيه الكفاية على مجلس الأمن لمناقشة هذا البرنامج مناقشة جدية خصوصا أن الولايات المتحدة كانت قد بدأت منذ عام 1973 تصبح هي الوسيط الرئيسي في «عملية السلام» والتي بدأت تأخذ منحى جديدا تماما بعد زيارة الرئيس السادات للقدس وتوقيع مصر على اتفاقية سلام منفردة مع إسرائيل.

جانب آخر حظي باهتمام الجمعية العامة، ومجلس الأمن أيضا، وهو المتعلق بالمستوطنات. وكانت قرارات الجمعية العامة حول هذا الموضوع أشمل، لأنها طالبت إسرائيل بالكف عن القيام بأي إجراءات لتغيير الوضع القانوني والطبيعة الجغرافية والتكوين الديموغرافي للأراضي العربية المحتلة، وأشارت بصافة خاصة إلى المستوطنات. أما مجلس الأمن فقد ركز في قراراته-وبصفة خاصة قراره الصادر في 22 مارس 1979- على موضوع المستوطنات واعتبر بناءها عملا باطلا من الناحية القانونية ويشكل عقبة خطيرة في سبيل التوصل إلى سلام شامل في الشرق الأوسط.

وقد أدى تدافع الأحداث، بعد توقيع مصر لمعاهدة سلام كمنفصلة، والخوف من ضياع الحقوق الفلسطينية في ظل التعنت الإسرائيلي إلى عقد مؤتمر دولي خاص بالقضية الفلسطينية في جنيف خلال أغسطس-سبتمبر1983. وقد تبنت الجمعية العامة «إعلان جنيف الخاص بفلسطين» والذي تضمن برنامجا للعمل من أجل تنفيذ الحقوق الفلسطينية. وكررت الجمعية العامة قراراتها السابقة حول الحقوق الفلسطينية، وبلورت تصورها لحل القضية الفلسطينية، والذي يتعين أن يتم في إطار تسوية شاملة للصراع العربي-الإسرائيلي، ومن خلال مؤتمر دولي تحضره كافة الأطراف المعنية بما في ذلك منظمة التحرير الفلسطينية على قدم المساواة في سياق العناصر التالية: انسحاب إسرائيل من كل الأراضي العربية المحتلة بعد 1967 بما فيها القدس الشرقية، إزالة كافة المستوطنات وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة وتمكين الشعب الفلسطيني من ممارسة حقه في تقرير مصيره من خلال انتخابات حرة.

غير أن موقف الجمعية أصبح في واد، وموقف مجلس الأمن أصبح في واد آخر ولم يتحرك مجلس الأمن قليلا، حيث فشلت كل محاولات اتخاذ خطوات محسوسة في اتجاه التسوية تحت سلطة وإشراف الأمم المتحدة، إلا في ديسمبر 1990 أثناء الاحتلال العراقي للكويت وبعد مذبحة المسجد الأقصى التي راح ضحيتها 20 فلسطينيا وجرح أكثر من 150. فقد اتخذ مجلس الأمن لأول مرة قرارا (القرار 681) يطالب فيه الأمين العام بمراقبة أوضاع المدنيين الفلسطينيين داخل الأرض المحتلة. لكن لم يكن لهذا القرار أي أثر فعلي على أرض الواقع.

والواقع أن مسار التسوية الخاصة بالصراع العربي-الإسرائيلي عموما، وبحقوق الشعب الفلسطيني على نحو خاص، بدأت تتجه بعد نهاية الحرب الباردة وجهة أخرى تماما بحيث لم يعد للأمم المتحدة أي دور مؤثر تلعبه.

ويتضح من هذا الاستعراض حجم المفارقة الهائلة بين ما آل إليه وضع القضية الفلسطينية داخل الأمم المتحدة، مع نهاية الحرب الباردة بالمقارنة مع القضية الناميبية. ففي الوقت الذي كان فيه رئيس دولة ناميبيا المستقلة يؤدي يمين الولاء عند تنصيبه أمام الأمين العام للأمم المتحدة، تقديرا وامتنانا لدور هذه المنظمة في تمكين شعب ناميبيا من ممارسة حقوقه، كانت عملية استبعاد الأمم المتحدة تماما من أي حل يتعلق بالقضية الفلسطينية قد بدأت، وفي تقديرنا أن فشل الأمم المتحدة في الحالة الأخيرة يعود إلى عوامل كثيرة جدا أهمها:

1- الانحياز الكامل والمطلق من جانب الولايات المتحدة لإسرائيل.

2- سوء الإدارة العربية للمسألة الفلسطينية وتحولها إلى حلقة من حلقات الصراعات العربية-العربية.

3- اختلال موازين القوة العسكرية على الأرض لمصلحة إسرائيل.

4- اختلال موازين القوى العالمية تدريجيا لمصلحة القوى المساندة لإسرائيل.

ثانيا: الأقاليم الأخرى:

أ- الصورة العامة:

على الرغم من الجهد الضخم الذي بذلته الأمم المتحدة لإيجاد حل

لبعض المشكلات الناجمة عن بقايا نظام الانتداب، إلا أن الأقاليم التي خضعت، أو كان يتعين أن تخضع لنظام الوصاية، كانت محدودة بالمقارنة بالأقاليم الأخرى التي ورد بشأنها «إعلان الأمم المتحدة الخاص بالأقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي» في الفصل الحادي عشر من الميثاق. وحول مصير هذه الأقاليم تركز جهد الجمعية العامة الذي أثمر في عام1960، عن تبني القرار 1514 أثناء الدورة رقم 15 الذي يطالب بتصفية الاستعمار تصفية كاملة يستوي في ذلك الأقاليم التي خضعت لنظم الوصاية أو الأقاليم الأخرى.

وكانت ثماني دول مسؤولة عن إدارة أقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتي، وهي: أستراليا، بلجيكا، الدانمارك، فرنسا، هولندا، المملكة المتحدة والولايات المتحدة، قد أرسلت إلى الجمعية العامة قوائم بالأقاليم التابعة لها بغية إرسال المعلومات المنصوص عليها في الفقرة هـ من المادة 73. لكن إسبانيا والبرتغال وجنوب أفريقيا لم تبدأ في التعاون مع الجمعية العامة حول هذا الموضوع إلا في مراحل متأخرة. وقد وصل عدد هذه الأقاليم إلى 72 إقليما حصل ثمانية منها على استقلالها قبل عام 1959، ثم أوقفت بعض الدول المسؤولة عن إدارة هذه الأقاليم إرسال معلومات عن 21 إقليما وخاصة بعد صدور قرار تصفية الاستعمار عام 1965. وقبلت الجمعية توقف هذه المعلومات بالنسبة لبعض الحالات مثل: بورتوريكو، جرينلاند، آلاسكا وهاواي ولكن في حالات أخرى كان قرار التوقف من جانب الدول المسؤولة عن الإدارة وحدها. ثم قامت الجمعية العامة، في 1963، بوضع-أو بالأحرى مراجعة-قائمة الأقاليم التي ينطبق عليها إعلان 1960 الخاص بالاستقلال، وأدرجت فيها 64 إقليما (بما فيها إقليما نورو وجزر المحيط الهندي الخاضعان للوصاية) وتضم أيضا الأقاليم الخاضعة لإسبانيا وجنوب أفريقيا والبرتغال بالإضافة إلى جنوب روديسيا (زيمبابوي) حاليا. وفي عام 1965 تمت إضافة الصومال الفرنسي (جيبوتي حاليا) وعمان إلى هذه القائمة، ثم جزر القمر (عام 1972) ونيوكاليدونيا (عام 1986).

وقد حصلت الأغلبية الساحقة من هذه الأقاليم على استقلالها، وانضمت جميعا، فيما عدا حالات استثنائية نادرة، إلى الأمم المتحدة. وفي30 يونيو 1992 لم يكن قد تبقى من هذه القائمة سوى عدد محدود جدا من الجزر أو

الأقاليم الصغيرة التي لم تحصل على استقلالها بعد وتعتبرها الجمعية العامة أقاليم ينطبق عليها الإعلان الصادر عام 1960.

قائمة بالأقاليم التي لم تحصل على استقلالها (حتى 30 يونيو1992) وينطبق عليها إعلان الاستقلال لعام 1960[*]

الإقليم	الدولة المسؤولة (أو التي كانت مسؤولة) عن الإدارة
- أفريقيا	
1- الصحراء-الغربية	إسبانيا[1]
- آسيا والباسيفيك	
1- ساموا الأمريكية	الولايات المتحدة
2- تيمورالشرقية	البرتغال[2]
3- جويام	الولايات المتحدة
4- نيوكاليدونيا	فرنسا
5- بتكيرن Pitcairn	المملكة المتحدة
6- توكلو	نيوزيلندا
- المحيط الأطلنطي والكاريبي والمتوسط	
1- أنجويلا Anguilla	المملكة المتحدة
2- برمودا	المملكة المتحدة
3- الجزر البريطانية العذراء	المملكة المتحدة
4- جزر كايمان Cayman	المملكة المتحدة
5- جزر الفوكلاند	المملكة المتحدة
6- جبل طارق	المملكة المتحدة
7- مونت سيرات	المملكة المتحدة

(*) المصدر: Basic Facts about the, UN New York. 1992, P. 192

(1) أخطرت إسبانيا الأمين العام للأمم المتحدة في 26 فبراير 1976 أنها لم تعد مسؤولة عن إدارة هذا الإقليم.

(2) في 20 أبريل 1977 أخطرت البرتغال الأمين العام للأمم المتحدة أن سيادتها على الإقليم قد انتهت اعتبارا من أغسطس1975 وأن الأوضاع السائدة في الإقليم لم تعد تمكنها من إرسال معلومات عنه.

8- سانت هيلانه	المملكة المتحدة
9- جزر الترك Turks and Caicos Islands	المملكة المتحدة
10- الجزر الأمريكية العذراء	المملكة المتحدة

ب-بعض الحالات الخاصة:

لا جدال في أن الأمم المتحدة أسهمت بدرجة كبيرة، وخاصة منذ صدور «إعلان تصفية الاستعمار» في عام 1960، في تمكين حوالي 70 دولة من الحصول على استقلالها والانضمام إلى هذه المنظمة فيما بعد. ومن ثم فقد شاركت بنصيب لا يمكن إنكاره في تغيير النظام الدولي. لكن دور الأمم المتحدة اختلف لا شك من حالة إلى أخرى. وتوقف تحقيق هدف الشعوب المناضلة من أجل استقلالها على عدد من العوامل أهمها: درجة إصرار الشعوب على هذا الاستقلال وحجم التضحيات المستعدة لدفعها ثمنا له، موقف الدول الكبرى من قضية الاستقلال وحجم المصالح العالمية المرتبطة بها، حجم التأييد الدولي ودرجة حماس الأغلبية داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة ومدى استعدادها لمقاومة الضغوط الواقعة عليها... الخ، ولذلك كان من الطبيعي أن يختلف موقف الجمعية العامة من حالة إلى حالة. ولكن هناك حالات تميزت مواقف الأمم المتحدة تجاهها بطابع خاص نذكر منها على سبيل المثال.

1- المستعمرات البرتغالية:

لم تصبح البرتغال عضوا بالأمم المتحدة إلا في عام 1955 حيث قبلت ضمن الصفقة الكبرى التي تمت ذلك العام باعتبارها إحدى الدول الحليفة للمعسكر الغربي. وعندما بدأت الجمعية العامة تطالبها بإرسال معلومات عن الأقاليم الواقعة تحت إدارتها، وفقا لما تقضي به المادة 73 من الميثاق، رفضت البرتغال مدعية أنها «أقاليم فيما وراء البحار» للبرتغال الأم. غير أن الجمعية العامة قررت، بعد أن قامت بتقصي الحقائق حول وضع هذه الأقاليم، أنها أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي وتنطبق عليها النصوص الواردة في الفصل الحادي عشر للميثاق. وبعد صدور إعلان الاستقلال عام 1960 أصبحت هذه الأقاليم مرشحة مثل غيرها للحصول على استقلالها، وتلقي الدعم والمساندة من الأمم المتحدة لتحقيق هذا الغرض.

وفي سلسلة لم تنقطع من القرارات حثت الجمعية العامة البرتغال على

التفاوض مع ممثلي الأحزاب السياسية في هذه الأقاليم لنقل السلطة ومنحها الاستقلال الفوري. وعندما لم تجد لدى حكومة البرتغال آذانا صاغية طلبت من مجلس الأمن أن يتدخل على اعتبار أن هذا الموقف يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. وبالفعل أعلن مجلس الأمن في عام 1963 أن الموقف في الأقاليم الخاضعة للإدارة البرتغالية يهدد السلم والأمن في أفريقيا على نحو خطير، وحث حكومة البرتغال على تنفيذ توصيات الجمعية العامة، ودعا كافة الدول الأعضاء إلى الامتناع عن تزويد البرتغال بكل ما من شأنه تمكينها من مواصلة قمع شعوب هذه الأقاليم، وخاصة السلاح والعتاد الحربي. وكرر مجلس الأمن نداءاته عام 1965 مطالبا البرتغال بوقف أعمال القمع والتفاوض مع ممثلي الأحزاب لمنح هذه الأقاليم استقلالها.

وعندما حملت حركات التحرر في هذه الأقاليم السلاح للحصول على الاستقلال بالقوة وجدت في الجمعية العامة سندا ومعينا حيث اتخذت اعتبارا من عام 1965 القرار تلو القرار تعترف فيه بشرعية نضال شعوب هذه الأقاليم، وأوصلت الدول الأعضاء بفرض مقاطعة دبلوماسية وتجارية ضد البرتغال. ثم أدانت التعاون المتزايد بين البرتغال وبين نظم الحكم العنصرية في جنوب أفريقيا وروديسيا. وطالبت جميع الدول الأعضاء والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة أن تعمل بالتعاون مع منظمة الوحدة الأفريقية لمنح هذه الحركات العون المالي والمادي الضروريين لمواصلة النضال من أجل الاستقلال.

وعندما بدأت البرتغال تطارد قوات حركات التحرر وتشن غارات انتقامية ضد الدول المجاورة وتقصف المدنيين، تصاعدت حملة الاستنكار وصدرت العديد من القرارات، سواء من جانب الجمعية العامة أو مجلس الأمن، تستنكر هذه السياسة وتدينها. ولا شك أن ذلك كله أسهم، بشكل أو بآخر، في اندلاع الثورة في البرتغال نفسها في أبريل 1974، وهو العامل الذي لعب في النهاية دورا حاسما في الإسراع بحصول المستعمرات البرتغالية في أفريقيا على استقلالها. وفي أعقاب زيارة قام بها كورت فالدهايم، الأمين العام للأمم المتحدة في أغسطس 1974 أكدت حكومة البرتغال الجديدة رسميا اعترافها بحق شعوب كل أقاليم ما وراء البحار الخاضعة لإدارتها

في تقرير المصير والحصول على الاستقلال، كما تعهدت بتأييد وحدة وتكامل هذه الأقاليم ومعارضة كل المحاولات الانفصالية الرامية إلى تجزئة هذه الأقاليم أو إشعال الحروب الأهلية والفوضى فيها. وبدأت عملية الاستقلال وتسارعت معدلاتها بسرعة فحصلت غينيا بيساو على استقلالها في 10 سبتمبر1974، وموزامبيق في 25 يونيو 1975 وجزر الرأس لأخضر في يوليو وساوتومي وبرنسيب في 12 يوليو وأنجولا في 11 نوفمبر من نفس العام. وهكذا بدأت تتداعى أقدم وآخر الإمبراطوريات الاستعمارية الأوروبية.

2- قضية الآبارتييد أو التمييز والفصل العنصري:

على الرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ولم يقيد حق أي دولة في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي الخاص بها، إلا أن الجمعية العامة لم تتردد، منذ اللحظة الأولى، في إدانة سياسة الفصل العنصري (الآبار تهيد)، وحشدت ضده أقوى الحملات التي تصاعدت حدتها على الدوام باعتبارها «جريمة ضد البشرية» على حد وصف الجمعية العامة، أو سياسة «منافية لضمير الإنسانية» على حد وصف مجلس الأمن.

وعلى الرغم من أن موقف الأمم المتحدة من موضوع التمييز العنصري والأبارتييد يعد موقفا مختلفا ومتميزا عن الموقف من المسألة الاستعمارية، إلا أنه وثيق الصلة بها لأنها ظاهرة استعمارية أدخلها الرجل الأبيض إلى أفريقيا، وأصبحت مرتبطة عضويا بالاستعمار. لذلك لم يكن غريبا أن تتشابك حلقات هذا الموقف تجاه التفرقة العنصرية لتشمل الموقف من حكومة جنوب أفريقيا ومن حكومة روديسيا وأيضا من البرتغال المتعاونة مع حكومة جنوب أفريقيا، قبل اندلاع الثورة فيها، بل ومن بعض جوانب السياسة الإسرائيلية أيضا. وربما يفسر هذا التشابك إصدار الجمعية العامة للقرار3389 لعام 1975 والذي يعتبر الصهيونية لونا من ألوان العنصرية، وهو القرار الذي أثار جدلا صاخبا، وكان أول قرار يتم إسقاطه بعد انتهاء الحرب الباردة، وذلك بسبب التحالف الوثيق بين حكومة إسرائيل وحكومة جنوب أفريقيا.

وقد سبق أن أشرنا في معرض حديثنا عن العقوبات التي فرضت على روديسيا وجنوب أفريقيا وأيضا في معرض حديثنا عن المشكلة الناميبية،

إلى العديد من جوانب موقف الأمم المتحدة تجاه قضية التفرقة العنصرية بما يكفي لتصور طبيعة الجهود التي بذلتها الأمم المتحدة، ممثلة في الجمعية العامة أو في مجلس الأمن للقضاء على التفرقة العنصرية وتداعياتها. وأود فقط أن أشير هنا إلى أن الموقف الصلب للأمم المتحدة من قضية الآبار تهيد هو الذي قاد إلى سلسلة المواقف المرتبطة بهذه القضية وأدى إلى دعم حركات التحرر في الجنوب الأفريقي وفرض العزلة على جنوب أفريقيا ثم البرتغال ثم روديسيا، وانتهى بحدوث تغيير داخل البرتغال، ثم حصول المستعمرات البرتغالية على استقلالها ثم سقوط الحكم العنصري في روديسيا ثم حصول ناميبيا على استقلالها ثم، وأخيرا، حدوث التغير الكبير الذي كان حلما وهو سقوط الحكم العنصري في جنوب أفريقيا نفسها وتولي مانديلا رئاسة الحكومة، وفي جميع هذه القضايا لعبت الأمم المتحدة دورا مهما.

3- قضية الصحراء الغربية:

كانت الصحراء الغربية أحد الأقاليم التي اعتبرتها الأمم المتحدة ضمن قائمة الأقاليم النى ينطبق عليها الفصل الحادي عشر من ميثاق الأمم المتحدة، ومن ثم إعلان الجمعية العامة الخاص بتصفية الاستعمار، وأصبحت منذ 1964 موضوعا للنظر سنويا من جانب الجمعية العامة التي كانت تحث إسبانيا، باعتبارها الدولة المسؤولة عن الإدارة، على الإسراع في منح الإقليم استقلاله في أقرب فرصة ممكنة. وكان من المفترض أن يبدأ هذا الإقليم في التمتع بالاستقلال عندما أعلنت إسبانيا في عام 1975 إنهاء إدارتها لهذا الإقليم، وأخطرت الأمم المتحدة بذلك. لكن المغرب وموريتانيا اقتسما هذا الإقليم الغني بالفوسفات فحصلت المغرب على ثلثي مساحة الإقليم بينما حصلت موريتانيا على الثلث الباقي عام 1976. لكن حركة البوليساريو رأت هذا التقسيم وتعاملت معه باعتباره احتلالا أجنبيا، وبدأت حركة كفاح مسلح بدعم من الجزائر وليبيا، ولأن موريتانيا سرعان ما قررت في عام 1978، وقف إطلاق النار والانسحاب من الصحراء فقد انحصرت المواجهة بين البوليساريو والمغرب فقط.

وكانت الجمعية العامة قد حاولت في مرحلة مبكرة أن تحسم المسألة استنادا إلى حكم القانون، ومن ثم فقد طلبت من محكمة العدل الدولية في

عام 1974 أن توافيها بالرأي الاستشاري حول أحقية كل من المغرب وموريتانيا ومدى صحة ادعاءاتهما فيما يتعلق بإقليم الصحراء الغربية. وأوضحت المحكمة في رأيها الاستشاري الصادر عام 1975، عدم شرعية أي ادعاءات سابقة للدولتين بالسيادة على الصحراء الغربية، وعلى هذا الأساس ظل موقف الجمعية العامة حول هذا الموضوع مستندا إلى حق الشعب الصحراوي في تقرير المصير. لكن رفض المغرب وانخراط الجزائر في الصراع أديا إلى تعقيده.

وكاد هذا الصراع يثير أزمة في منظمة الوحدة الأفريقية بعد أن أدى قبول البوليساريو إلى تهديد حوالي ثلث الدول الأعضاء بالانسحاب من المنظمة. كما نظر مجلس الأمن بعض الأمور المتعلقة بتداعيات هذا الصراع عندما قدم المغرب شكوى ضد الجزائر في مجلس الأمن. وحتى لا نخوض في التفاصيل فقد استمر النزاع إلى ما بعد مرحلة الحرب الباردة وأصبحت الأمم المتحدة هي ساحة التسوية الرئيسية، وقبل الطرفان: المغرب والبوليساريو، خطة للتسوية اقترحتها الجمعية العامة للأمم المتحدة وتم على أساسها موافقة مجلس الأمن على إرسال «بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية MINURSO» القرار658 في 27 يونيو1990) وتضم هذه البعثة أكثر من 1500 مراقب عسكري، و3000 من رجال البوليس، و1000 مراقب مدني للإشراف على الانتخابات واستفتاء الشعب الصحراوي على تقرير مصيره. لكن المشكلة لا تزال قائمة ولم تتم التسوية ولا الاستفتاء حتى الآن بسبب الخلاف حول قوائم الناخبين الذين يحق لهم المشاركة في الإدلاء بأصواتهم في هذا الاستفتاء.

الفصل الخامس
نزع السلاح
وحقوق الإنسان

المبحث الأول

نزع السلاح

١ - نصوص الميثاق:

تحدث ميثاق الأمم المتحدة عن «نزع السلاح disarmament» وعن «تنظيم التسليح regulation of armaments» في ثلاث مواد مختلفة وردت جميعها في معرض الحديث عن اختصاص ومهام ثلاثة من أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية أو الفرعية وهي:

الجمعية العامة ومجلس الأمن ولجنة أركان الحرب.

- ففي معرض الحديث عن اختصاصات الجمعية العامة نصت الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة على أن «للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح...».

- وفي معرض الحديث عن اختصاصات مجلس الأمن نصت المادة 26 على ما يلي: «رغبة في تحقيق السلم والأمن الدوليين وتوطيدهما بأقل تحويل ممكن لموارد العالم الإنسانية والاقتصادية إلى ناحية التسليح، يكون مجلس الأمن مسؤولا. بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار إليها في المادة (47) عن بلورة خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع

نظام لتنظيم التسليح.

- وأخيرا فإنه في معرض الحديث عن مهام لجنة أركان الحرب نصت الفقرة الأولى من المادة 47 على أن من بين هذه المهام «إسداء المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن... (حول) تنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع».

ويلفت النظر في هذه النصوص ما يلي:

أولا: أن مفهوم «تنظيم التسليح» هو وحده الذي تكرر في هذه المواد الثلاث. أما مفهوم «نزع السلاح» فلم يرد إطلاقا في نص المادة 26، كما أنه ورد في المادة 47 مقرونا بقيد يوحي بنوع من التشكك أو الحذر تعبر عنه إضافة عبارة «بقدر المستطاع» إلى النص.

ثانياً: أن الميثاق كان واضحا وصريحا حين قصر اختصاصات الجمعية العامة على «النظر في المبادئ العامة» وتقديم توصيات بشأنها إلى الدول الأعضاء أو مجلس الأمن، أما الخطط فيضعها مجلس الأمن وحده بمساعدة ومشورة لجنة الأركان التابعة له.

ثالثاً: أن اختصاصات مجلس الأمن في «وضع الخطط الخاصة بتنظيم السلاح» لا تدخل في نطاق الفصل السابع من الميثاق وليست من قبيل الخطط الملزمة والواجبة التنفيذ في مواجهة الدول وإنما هي «للعرض على الدول الأعضاء» ولا تصبح خططا نهائية إلا بعد تبنيها من جانب هذه الدول وموافقتها عليها بمحض إرادتها.

رابعاً: أن الميثاق لم يحدد أي قواعد أو توجيهات محددة تتعلق بهذا الموضوع وإنما ترك الأمر كله للأجهزة والفروع المختصة التي يتعين أن تقوم بنفسها بتحديد نوع النشاط و المنهج الملائم للفحص والمعالجة على ضوء تطور الظروف والملابسات الدولية.

وتكفي هذه الملاحظات الأولية لاستنتاج أن موقف الميثاق من موضوع نزع السلاح اختلف اختلافا جوهريا عن موقف ميثاق العصبة. فعند قيام العصبة ساد اقتناع بأن نجاح أو فشل العصبة يرتبط بمدى قدرتها على تخفيض التسليح إلى الحد الذي يتفق مع مقتضيات الأمن الداخلي للدول، وأن مجلس العصبة يتعين أن تكون له صلاحيات في تحديد أو حتى فرض مستوى التسليح على الدول الأعضاء. ولذلك قررت المادة الثامنة من الميثاق

تخفيض تسليح الدول الأعضاء إلى الحد الذي يتفق مع مقتضيات أمنها الداخلي، ومنحت مجلس العصبة اختصاصات واسعة في وضع الخطط الخاصة بهذا التخفيض وفرض عقوبات على الدول التي لا تلتزم بها بعد إقرارها. وقد اعتبر هذا النهج سببا، من بين أسباب عديدة، في التعجيل بانهيار العصبة. ولهذا السبب قرر مؤسسو الأمم المتحدة أن يتعاملوا مع هذا الموضوع بحذر بالغ وبأسلوب أكثر مرونة وبراجماتية حيث إن الدول هي الأقدر على تحديد طبيعة احتياجاتها الأمنية وأنه يصعب، إن لم يكن يستحيل، فرض مستوى ونوع التسليح عليها. من هنا كان تركيز الميثاق على معالجة هذا الأمر من زوايا أخرى مثل تحريم استخدام القوة، ومحاولة وضع نظام أكثر فعالية للأمن الجماعي... الخ.

كذلك يجدر بنا أن نذكر بحقيقة مهمة جدا، في هذا السياق، وهي أن ميثاق الأمم المتحدة كان قد أقر بالفعل وتم التوقيع عليه بالأحرف الأولى قبل أن يعرف العالم شيئا عن وجود القنبلة الذرية، حيث كانت الولايات المتحدة هي الدولة الوحيدة الحائزة لها والتي قررت استخدامها بالفعل، ولأول مرة في تاريخ البشرية، بعد أقل من شهرين فقط من إبرام الميثاق، عندما ألقت قنبلتين واحدة على مدينة هيروشيما في 6 أغسطس والأخرى على مدينة ناجازاكي في 9 أغسطس 1945 للتعجيل باستسلام اليابان دون قيد أو شرط. وقد كان لظهور هذا السلاح أثره الحاسم على أسلوب الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح حيث تركزت بؤرة الاهتمام على أسلحة الدمار الشامل وليس على الأسلحة التقليدية طوال فترة الحرب الباردة.

2- تطور موقف الأمم المتحدة: الإطار العام والمنهج والمفاهيم:

فرض موضوع الأسلحة النووية نفسه على اهتمامات الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ الدورة الأولى وأعطى لقضية نزع السلاح طابعا خاصا وملحا. ولذلك لم يكن غريبا أن تدعو الجمعية العامة في أول قرار لها في دورتها الأولى عام 1946 مجلس الأمن كي ينشط لوضع تدابير عملية لتنظيم التسليح، ويتخذ الضمانات اللازمة لكفالة احترام جميع الدول للنظام الذي يتم الاتفاق عليه، ويضع المعاهدات الدولية لتخفيض التسليح، ويعمل على استبعاد الأسلحة النووية من التسليح الوطني. غير أن الخلافات حول هذه

النقطة الأخيرة كانت هي الصخرة التي تحطمت عليها جهود الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح وشلت قدرتها لإجراء أي تحرك فعال في هذا الصدد حتى نهاية الخمسينيات. ولأن الولايات المتحدة كانت، حتى عام 1949، هي الدولة الوحيدة التي تملك السلاح النووي وكان الاتحاد السوفييتي يسعى بشكل محموم لكي يحصل على أسرار هذا السلاح كي يتمكن من تصنيعه، فقد كان من الطبيعي أن تتصادم رؤى كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي حول هذه القضية المحورية، حتى من قبل أن تبدأ الحرب الباردة رسميا بين هذين العملاقين.

وقد شكلت الجمعية العامة في أول دورة لها عام 1946 «لجنة الطاقة النووية» بهدف ضمان استخدام الطاقة النووية للأغراض السلمية وحدها. لكن خطط الولايات المتحدة حول هذه المسألة اختلفت تماما مع خطط الاتحاد السوفييتي. فقد اقترحت الولايات المتحدة إقامة سلطة دولية لتنمية الطاقة النووية تسيطر على كل مراحل إنتاج واستخدام هذه الطاقة. ووفقا للرؤية الأمريكية فإنه إذا ما أمكن وضع نظام فعال للرقابة والعقوبات فسوف يستحيل بعد ذلك إنتاج أي أسلحة نووية أخرى ومن ثم يمكن تدمير المخزون القائم منها بعد ذلك. وقد عرفت هذه المقترحات باسم «خطة باروخ» The Baruch Plan. وفي مواجهتها تقدم الاتحاد السوفييتي بمقترحات مضادة عرفت باسم «خطة جروميكو»، وكانت عبارة عن مشروع لاتفاقية دولية تهدف إلى: حظر إنتاج واستخدام الأسلحة الذرية وتدمير المخزون القائم منها في غضون ثلاثة أشهر، وإقامة لجنة أو هيئة دولية تشرف على التبادل العلمي ومراقبة استخدام الطاقة النووية وتوجيهها للأغراض السلمية وحدها. ويتضح من هاتين الخطتين أنه كانت هناك بالفعل أزمة ثقة بين الدولتين الكبيرتين المتحالفتين والمنتصرتين في الحرب العالمية الثانية. فالولايات المتحدة تبحث عن وسيلة لتقنين الحظر على إنتاج الأسلحة النووية وإلباس هذا الحظر ثوبا من الشرعية الدولية في الوقت الذي تحتفظ فيه، منفردة، ولو لفترة زمنية محددة، بالسلاح النووي. أما الاتحاد السوفييتي، والذي لم يكن يمتلك أسرار هذا السلاح الخطير بعد، فكان يبحث عن وسيلة لحرمان الولايات المتحدة من ميزة انفرادها باحتكاره وتجريدها منه نهائيا دون أي مقابل ملموس.

وقد أدى توتر وتعقد الوضع الدولي إلى زيادة وتصاعد أزمة الثقة بين الشرق والغرب. ومثلت أحداث تركيا واليونان نقطة تحول في هذا الاتجاه، ثم جاء تشكيل حلف شمال الأطلنطي (الناتو) عام 1949 دليلا على وصول القطيعة بين الشرق والغرب إلى نقطة اللاعودة. وفي هذا السياق جاء نجاح الاتحاد السوفييتي في إجراء أول تفجير نووي تجريبي له عام 1949 بمنزلة إشارة لا تخطئها العين على أن الأمم المتحدة لن يكون بمقدورها أن تقوم بأي تحرك جدي في مجال نزع السلاح أو تنظيم التسليح ما لم يتغير مناخ العلاقة بين الكتلتين المتصارعتين. وعلى الرغم من أن «الحديث» عن نزع السلاح لم يتوقف أبدا داخل الأمم المتحدة إلا أنه كان من المستحيل أن يتم أي تحرك جدي أو عملي أو اتخاذ أي خطوات ملموسة في اتجاه نزع السلاح أو تنظيم التسليح. ساعد على ذلك عدد من العوامل نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

أولا: انهيار نظم الأمن الجماعي وإحلال نظام مناطق النفوذ محله. وكان معنى ذلك أن العالم قد عاد مرة أخرى إلى الممارسات التقليدية في إدارة العلاقات الدولية والقائمة على توازن القوى بما تنطوي عليه هذه الممارسة من قوة دفع ذاتي في اتجاه تنشيط سباق التسليح وليس الحد منه.

ثانيا: فقدان مجلس الأمن لمصداقيته:

فقد مجلس الأمن مصداقيته مرة بسبب الإسراف المتعمد في استخدام حق الفيتو فيما يجوز وما لا يجوز أيضا، ومرة أخرى بسبب احتلال دولة صغيرة تابعة، وهي تايوان، لمقعد الدولة الأم العضو الدائم في مجلس الأمن، وهي الصين. ومن الواضح أن مجلسا للأمن على هذه الصورة لا يمكن أن يكون ساحة لمداولات جادة حول قضية بمثل خطورة قضية نزع السلاح أو تنظيم التسلح. ولذلك أصبحت الجمعية العامة هي الساحة الرئيسية، بل والوحيدة للتعامل مع هذا الموضوع الحيوي. لكنها في ظل علاقات شديدة التوتر بين الكتلتين المتصارعتين لم يكن بإمكانها سوى أن تعبر عن أمنيات أو عن ضمير المجتمع الدولي المعذب بسبب سباق التسلح ولكن دون أي قدرة على تحرك ملموس في اتجاه الحد من هذا السباق المحموم.

لكن هذا المناخ الدولي ما لبث أن بدأ يتغير تدريجيا وخصوصا مع بداية الستينيات. وقد ساعد على هذا التغير عددا من العوامل نذكر منها ما يلي:

أولا: الاستقرار التدريجي لتوازن «الرعب النووي» وهو التوازن الذي جسدته عمليا أزمة الصواريخ الكوبية عام 1962. فقد اتضح بما لا يدع مجالا للشك عدم قدرة أي طرف على تدمير الطرف الآخر من خلال ضربة نووية واحدة بسبب إمكانية الرد النووي الفوري، وخاصة باستخدام الغواصات الحاملة للرؤوس النووية، لتوجيه ضربة ثانية. وكان هذا بداية الاقتناع بحتمية التفاوض حول جوانب كثيرة جدا لهذا الموضوع وخاصة للحيلولة دون اندلاع حرب بطريق الخطأ.

ثانيا: انتشار الأسلحة النووية بعد امتلاك كل من المملكة المتحدة وفرنسا ثم الصين للسلاح النووي. ولأن الصين الشعبية لم تكن تشترك في أنشطة الأمم المتحدة فقد سبب هذا قلقا كبيرا من احتمالات انتشار هذا السلاح في دول أخرى يصعب السيطرة عليها مما خلق مصلحة مشتركة بين الدول النووية في ذلك الوقت للعمل على الحد من انتشار السلاح النووي.

ثالثا: تطور وسائل الاتصالات تطورا مذهلا وكذلك تطور الأساليب التكنولوجية الحديثة لاستغلال الموارد والثروات الطبيعية في مناطق تقع خارج السيادة الإقليمية مما خلق مخاطر واسعة من أن يؤدي التنافس بين القوى النووية على السيطرة على الفضاء أو البحار والمحيطات والمياه الدولية إلى تهديد الكون كله. وقد أدى هذا العامل إلى فتح الباب أمام التفاوض حول تجنيب الفضاء وقاع البحار.... الخ، خطر التنافس النووي وخطر وضع أسلحة نووية في هذه المناطق.

وقد ساعد هذا على تحرك بعض جوانب قضية نزع السلاح أو تنظيم التسليح وفتح الباب أمام دور ما تلعبه الأمم المتحدة في هذا المجال وذلك من خلال الأساليب التالية:

1- تشجيع وحث الدول النووية، وخاصة القوتين العظميين، على التفاوض المباشر للحد من التسليح.

2- صياغة وبلورة بعض الاتفاقيات الجماعية، العالمية أو الإقليمية، لإخلاء مناطق بعينها من الأسلحة النووية أو لحظر سباق التسلح في مناطق أخرى

أو لتنظيم العلاقات الدولية حول قضايا بعينها لها صلة بموضوع التسليح.. الخ.

3- إجراء الدراسات والبحوث حول عدد من القضايا المهمة ذات الصلة بسباق التسلح مثل أثر سباق التسلح على البيئة أو على التنمية الاقتصادية أو على الأمن الدولي... الخ.

وهكذا عاد النشاط يدب في أروقة الأمم المتحدة حول المسائل المتعلقة بنزع السلاح أو تنظيم التسلح ولكنه أصبح نشاطا محاصرا في نطاق ما تسمح به موازين القوى بين الدول الكبرى، وبالذات بين القوتين العظميين، يتسع باتساع نطاق هذا التوافق ويضيق مع تزايد الصراع وشقة الخلافات بينهما لكنه في جميع الأحوال يرتبط عضويا بطبيعة العلاقة بين القوتين العظميين.

3- تطور الآليات والأولويات:

في عام 1946 أنشأ مجلس الأمن هيئتين لدراسة قضايا نزع السلاح وتنظيم التسلح وهما: لجنة الطاقة النووية، ولجنة الأسلحة التقليدية. لكن الخلافات بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، حول تصور كل منهما لسبل منهج معالجة هذه القضايا وتصاعد الحرب الباردة بينهما بصفة عامة، أدت إلى تجميد عملهما تماما. وفي عام 1952 استبدلت الجمعية العامة هاتين الهيئتين بلجنة واحدة هي «لجنة نزع السلاح Disarmament Commission وكلفتها بمهمة اقتراح مشروعات معاهدات من أجل: التخفيض المتبادل في كل أفرع القوات المسلحة والحد من جميع أنواع الأسلحة والرقابة عليها، و وضع نظام دولي للرقابة الفعالة على الأسلحة النووية من أجل حظر إنتاج السلاح النووي وضمان استخدام الطاقة النووية فقط للأغراض السلمية، والتخلص من كافة أسلحة الدمار الشامل. لكن المفاوضات الفعلية حول هذه الأمور تمت من خلال لجنة فرعية خماسية شكلت عام 1954 وضمت كلا من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وفرنسا وبريطانيا وكندا. وقد نشطت هذه اللجنة خلال الخمسينيات لكنها لم تسفر عن إنجازات تذكر.

وعلى الرغم من أن الجمعية العامة للأمم المتحدة لم تكف مطلقا عن

الاهتمام بموضوع نزع السلاح وإثارته في كافة المناسبات إلا أن طبيعة العلاقات بين الشرق والغرب لم تسمح بتشكيل أي إطار تفاوضي معقول وفعال لمعالجة هذا الموضوع. وعندما بدأ مناخ العلاقة بين الشرق والغرب يتغير ظهرت على الفور آليات أخرى للتفاوض. فخلال عامي 1960/59 أ تم الاتفاق بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي على تشكيل «لجنة العشرة لنزع السلاح The Ten Nations Committee on Disarmament، ثم تحولت هذه اللجنة إلى «لجنة الثمانية عشرة (1962- 1969) ثم تقرر زيادة عدد الأعضاء إلى 26 عضوا في عام 69 وتغير اسم اللجنة إلى «مؤتمر لجنة نزع السلاح Conference of the Committee on Disarmament. وفي عام 1975 تمت زيادة عدد الدول الأعضاء إلى 31 دولة وتغير اسمها مرة أخرى إلى لجنة نزع السلاح Committee on Disarmamet. وقد تمكنت هذه الآليات التفاوضية من تنشيط الجهود وتوقيع عدد من الاتفاقيات الدولية سوف نشير إليها فيما بعد.

وعندما عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول دورة خاصة لها لمناقشة قضايا نزع السلاح عام 1978 (الدور الخاصة العاشرة) قررت، بالاتفاق مع القوى النووية الخمس أن يصبح «مؤتمر نزع السلاح Conference on Disarmament هو المنبر الوحيد للمفاوضات متعددة الأطراف حول نزع السلاح كما تم الاتفاق على أن يتشكل هذا المؤتمر من 35 عضوا، بالإضافة إلى الدول الخمس الكبرى، أي أربعين عضوا على أن يراعى في هذا التشكيل التمثيل المتوازن لكافة المناطق وكافة الأطروحات والمدارس والمناهج المختلفة في نزع السلاح. وهكذا أصبح مؤتمر نزع السلاح هو الامتداد الطبيعي للجنة العشرة، ثم لجنة الثمانية عشرة لمؤتمر نزع السلاح ثم لجنة نزع السلاح، وبدأ أعماله عام 1979 من حيث انتهت أعمال المنبر أو الأطر التفاوضية السابقة. ولا يعتبر هذا «المؤتمر» أحد الفروع الثانوية للأمم المتحدة ولكنه يرتبط بها بعلاقة فريدة. فهو الذي يضع لائحته الداخلية وقواعده الإجرائية وجدول أعماله لكنه يتعين أن يأخذ في اعتباره توصيات الجمعية العامة في نفس الوقت. ويرفع تقريرا سنويا إليها. كما أن الأمين العام للأمم المتحدة هو الذي يعين السكرتير العام لمؤتمر نزع السلاح، بعد التشاور مع أعضاء المؤتمر، والذي يتحدث باعتباره ممثله الشخصي.

وإلى جانب هذا المنبر التفاوضي ذي الطبيعة الخاصة في علاقته بالأمم المتحدة طورت الجمعية العامة، التي أصبحت هي الإطار الرئيسي لمناقشة ودراسة كافة المسائل المتعلقة بنزع السلاح آلياتها المؤسسية أو أطرها التنظيمية الخاصة والمخصصة لهذا الغرض. ونلفت النظر بوجه خاص إلى الأطر والهياكل التالية:

- اللجنة الأولى The First Committee وهي إحدى اللجان الرئيسية السبع للجمعية العامة للأمم المتحدة والتي تناقش فيها القضايا السياسية والأمنية وفي مقدمتها قضايا نزع السلاح.

- لجنة نزع السلاح The Disarmament Commission والتي قررت الجمعية العامة في دورتها الخاصة العاشرة (1978) أحياءها والمكلفة، ضمن المهام الأخرى بمتابعة ما يتخذ من قرارات في دورات الجمعية العامة المختصة بنزع السلاح، وهي شأنها، شأن اللجنة الأولى تتكون من جميع الدول الأعضاء.

- اللجان الخاصة Adhoc Committee‘s والتي تشكل بغرض القيام بمهمة محددة مثل: اللجنة الخاصة بالمؤتمر العالمي لنزع السلاح والمكلفة منذ عام 1973 بمهمة الإعداد لمؤتمر عالمي لنزع السلاح، واللجنة الخاصة بالمحيط الهندي، والمكلفة بمتابعة تنفيذ «الإعلان الخاص بجعل المحيط الهندي منطقة سلام».. الخ.

- معهد الأمم المتحدة لأبحاث نزع السلاح (UN Institut For UNIDIR Disarmament Research) والذي يقوم بإجراء أبحاث مستقلة حول قضايا نزع السلاح ويمول من ميزانية الأمم المتحدة ومن التبرعات الاختيارية.

- المجلس الاستشاري لدراسات نزع السلاح: ويتكون من 20- 25 شخصية دولية مرموقة لتقديم المشورة إلى الأمين العام لكي يعمل كمجلس أمناء لمعهد أبحاث نزع السلاح.

تجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة خصصت حتى الآن ثلاث دورات خاصة لمناقشة قضايا نزع السلاح الأولى في عام 1978 والثانية في عام 1982 والثالثة في عام 1988 وقد تراوحت حصيلتها حسب طبيعة المناخ الدولي السائد وقت انعقادها. ففي الدورة الخاصة الأولى سادت روح التفاؤل وصدر عنها وثيقة تتضمن إعلانا يحتوي على المبادئ العامة وأولويات

القضايا التي يتعين التفاوض بشأنها كما تضمنت أيضا «برنامجا للعمل» وقسما خاصا بالآليات Machinery. أما الدورة الثانية فجاءت في وقت خيمت فيه نذر حرب باردة جديدة بين الشرق والغرب بعد وصول اليمين الأمريكي بقيادة ريجان إلى السلطة في الولايات المتحدة والإعلان عن برنامج حرب النجوم الذي كان بداية لسباق جديد وخطير للتسلح. وأما الدورة الثالثة فقد عقدت على العكس في فترة كانت رياح التغيير قد بدأت تهب على النظام العالمي بعد وصول جوربا تشوف إلى السلطة في الاتحاد السوفييتي ودخول النظام العالمي مرحلة وفاق جديدة وبالتالي تطلعت الأبصار إلى مزيد من اتفاقيات الحد من التسلح بين القوتين العظميين.

والواقع أن برنامج العمل الذي تضمنته الوثيقة الصادرة عن الدورة الأولى لعام 1978. اقترح أولويات للمفاوضات ظلت هي المرشد الأساسي لعمل الأمم المتحدة طوال الفترة محل الدراسة، وقد تمثلت قائمة التفاوض، وفقا لهذه الأولويات، الموضوعات التالية:

1- الأسلحة النووية، والتي وصفها البرنامج بأنها «الخطر الأعظم للبشرية».

2- الأسلحة الكيماوية.

3- أسلحة الدمار الشامل الأخرى.

4- الأسلحة التقليدية، بما فيها أية أسلحة قد تحدث إصابات واسعة أو يكون لها آثار عشوائية.

5- خفض ميزانيات التسليح.

6- خفض القوات المسلحة.

7- نزع السلاح والتنمية.

8- نزع السلاح والأمن الدولي.

9- الإجراءات الموازية أو المكملة Collateral وإجراءات بناء الثقة، ووسائل التحقق والرقابة الدولية الفعالة... الخ.

10- برنامج شامل لنزع السلاح تحت رقابة دولية فعالة.

4- حصيلة جهود الأمم المتحدة:

لا شك أننا إذا حاولنا أن نحكم على جهود الأمم المتحدة في نزع السلاح

أو في تنظيم التسلح من خلال المقارنة بين الأرقام الخاصة بالنفقات العسكرية أو القوات أو أنواع الأسلحة عند قيام الأمم المتحدة سنة 1945 وبين أرقام هذه البنود عند نهاية الحرب الباردة، فلن تكون المقارنة في مصلحة الأمم المتحدة إطلاقا، ومن ثم يصبح تقييمنا لجهود الأمم المتحدة سلبيا تماما. فعند نهاية الحرب الباردة وصل حجم النفقات العسكرية في العالم إلى أكثر من 900 بليون دولار كما وصلت أحجام القوات المسلحة وترسانات أسلحة الدمار الشامل بمختلف أنواعها إلى أرقام لم تعرفها البشرية في تاريخها. لكن السؤال هو ماذا لو لم تكن الأمم المتحدة موجودة؟ هل كان الوضع سيصبح أفضل أو أكثر سوءا؟ وهذا سؤال يستحيل الإجابة عنه على كل حال. وسنحاول هنا أن نكتفي بالإشارة إلى أهم ما تم التوصل إليه من اتفاقيات سواء على المستوى الثنائي أو على المستوى متعدد الأطراف، والذي لعبت فيه الأمم المتحدة دورا تراوحت أهميته من مجرد الدعوة أو المطالبة أو الحث والتشجيع أو التأييد والترحيب إلى إعداد مشروعات الاتفاقيات نفسها أو القيام بكل المراحل التمهيدية وحتى التوقيع عليها، وتشمل هذه القائمة ما يلي على وجه الخصوص:

- 1959: المعاهدة الخاصة بقارة أنتاركتيك The Antartic Treaty والتي تم بموجبها جعل هذه القارة خالية تماما من الأسلحة وحظر أي نشاط عسكري فيها بما في ذلك إجراء التجارب على أي نوع من أنواع الأسلحة وخاصة التفجيرات النووية أو دفن النفايات المشعة... الخ.

- 1963: معاهدة حظر التجارب النووية في الجو، وفي الفضاء الخارجي وتحت الماء (معاهدة الحظر الجزئي على التجارب). والتي تحظر أي تفجيرات نووية، سواء لأغراض سلمية أو عسكرية، في الجو والفضاء الخارجي وتحت الماء. لكن هذه المعاهدة لا تحرم التفجيرات النووية تحت الأرض.

- 1966: معاهدة الفضاء الخارجي التي تحظر وضع الأسلحة النووية والأسلحة ذات الدمار الشامل في مدارات حول الأرض أو القمر أو الأجرام السماوية أو إجراء تجارب أو تفجيرات أو وضع قواعد عسكرية فوق الكواكب أو المجرات... الخ. والغرض من هذه الاتفاقية هو وضع القواعد والمبادئ العامة التي تنظم العمليات الخاصة باكتشاف الفضاء. وكذلك المعاهدة

المكملة لها والموقعة عام 1979.

- 1967: معاهدة تلاتيلولكو الخاصة بإخلاء أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي من الأسلحة النووية وهي أول معاهدة تنشئ منطقة خالية من السلاح النووي في المناطق الآهلة بالسكان.

- 1968: معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية والتي صممت للحيلولة دون انتشار الأسلحة النووية وتنظيم حصول الدول غير النووية في الوقت نفسه على التكنولوجيا النووية للاستخدام السلمي.

- 1971: معاهدة حظر وضع الأسلحة النووية أو أسلحة الدمار الشامل الأخرى في قاع البحار أو تحته.

- 1972: معاهدة حظر إنتاج وتطوير وتخزين الأسلحة البيولوجية أو الجرثومية وتدميرها.-1981: معاهدة الأسلحة اللا إنسانية التي تحظر أو تقيد استخدام بعض أنواع الأسلحة مثل الشراك الخداعية أو الأسلحة الأخرى التي تستهدف الإنسان في المقام الأول أو تحدث به إصابات يصعب اكتشافها.

- 1985: «معاهدة راروتونجا الخاصة بإخلاء منطقة جنوب الباسيفيكي من الأسلحة النووية.

وإلى جانب هذه المعاهدات والتي تنطوي على آليات قانونية ملزمة يتعين أن نضيف إلى جهود الجمعية العامة كما هائلا من الأدبيات والمبادرات الهامة في هذا المجال. ففي 1969أعلنت الجمعية العامة عقد السبعينيات عقدا لنزع السلاح. وفي عام 1976 أعلنت عن أسفها للإنجازات الضئيلة لهذا العقد وحثت الدول على مزيد من الجهد لعقد المزيد من الاتفاقيات الدولية. وقد دعت الجمعية العامة في دوراتها الخاصة الثلاث التي خصصتها لنزع السلاح إلى عقد اتفاق شامل لحظر التجارب النووية يتضمن أيضا منع التجارب النووية تحت الأرض، كما دعت إلى وقف إنتاج المواد الإنشطارية الخاصة بالأسلحة والتوصل إلى اتفاقية بشأن برنامج مرحلي للخفض التدريجي المتوازن للأسلحة... واستمرت الجمعية في حث الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي على توسيع نطاق والإسراع في محادثات الحد من الأسلحة الاستراتيجية ورحبت بسولت (1) وسولت (2) واعتبرتهما غير كافيتين وطالبت بأن يتبعهما فورا مفاوضات جديدة تؤدي إلى تخفيضات

أكثر أهمية للأسلحة الاستراتيجية ووضع سقوف كمية لها. كذلك لم تكف الجمعية عن المطالبة بمنع إنتاج وتدمير الأسلحة الكيماوية... الخ.

وإذا كانت ظروف الحرب الباردة قد حالت دون تحقيق هذه المطالب، فإن انتهاء هذه الحرب أعاد الأمل في أن تتسارع جهود نزع السلاح الفعلي. وسوف نرى في الباب التالي ما إذا كان انتهاء الحرب الباردة قد وفر شروطا أكثر ملاءمة لكي تصبح جهود الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح أكثر فاعلية.

المبحث الثانى

حقوق الإنسان

١ - حقوق الإنسان في ميثاق الأمم المتحدة:

لا جدال في أن موقف ميثاق الأمم المتحدة من «حقوق الإنسان» يمثل طفرة كبرى، وربما ثورة فعلية، في مجال التنظيم الدولي. فقد ظلت هذه«الحقوق»، وفقا للقانون الدولي التقليدي شأنا «داخليا» ومسألة لصيقة بالسيادة لا شأن للقانون الدولي بها. صحيح أن بعض الاتفاقيات الدولية ألزمت بعض الدول أحيانا بخضوع الأجانب المقيمين عليها لنظام قانوني مختلف عن القانون الوطني (نظام الامتيازات في الدولة العثمانية مثلا) أو منح الدول حق توفير الحماية الدبلوماسية لرعاياها المقيمين على أرض الدول الأجنبية في حالات معينة، لكن هذه الحالات كان تعد استثناء على القاعدة، وينظر إليها عموما على أنها تنطوي على مساس واضح بسيادة الدول. وحتى في هذه الحالات لم يصبح الفرد موضوعا للقانون الدولي لأن الدولة التي ينتمي إليها الفرد هي التي تتدخل نيابة عنه وتمكنه من الحصول على هذه «الحقوق» أو بالأحرى الامتيازات. كذلك فقد اهتم التنظيم الدولي، وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى، بحقوق بعض الفئات الخاصة مثل: عديمي الجنسية، اللاجئين، الأسرى، الأقليات،

العمال... الخ، لكن هذا الاهتمام ظل جزئيا ومحدود النطاق والفاعلية ويتعلق بمجالات خاصة وبظروف أو أوضاع استثنائية. ولذلك يمكن القول بأن ميثاق الأمم المتحدة هو أول وثيقة في تاريخ البشرية تشير بصراحة ووضوح كاملين إلى مسؤولية المجتمع الدولي في إقرار وحماية حقوق الإنسان وتهدف إلى وضع نظام دولي عام وشامل لتحديد هذه الحقوق وحمايتها.

وقد أشارت العديد من مواد الميثاق إلى «حقوق الإنسان» ونصت على أن تلقى على عاتق الأمم المتحدة مسؤولية نشر، وتعزيز، وكفالة، وضمان احترام حقوق الإنسان في العالم. ولا شك في أن موقفه هذا يعكس اقتناعات سادت تماما أثناء الحرب الثانية مفادها أن النظم التي تنكرت لحقوق الإنسان هي المسؤولة عن الحرب العالمية الثانية وأن العمل على تعزيز وشيوع احترام حقوق الإنسان وكفالة حرياته يشكل ضمانة مهمة لتعزيز السلم والأمن الدوليين. غير أنه يتعين أن نلاحظ أن الميثاق لم يحدد ماهية أو مضمون هذه «الحقوق والحريات الأساسية» باستثناء النص على حق تقرير المصير وعلى ضرورة المساواة ومنع التمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللون أو الدين... الخ. ولذلك فقد ترك للأجهزة المعنية وبالذات للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة تحديد هذه الحقوق وبيان أدوات أو وسائل نشرها وتعزيزها وحمايتها.

2- تطور أنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان: السياق العام والمفاهيم ومجالات النشاط:

من سمات الإنسان في أي مكان أو زمان وبصرف النظر عن الثقافة أو الحضارة التي ينتمي إليها النضال ضد الظلم والقهر، وضد الاستعباد والاستغلال، وضد كل ما هو قبيح أو ضار. وقد أسهمت شعوب العالم، عبر مسيرتها المستمرة، في بلورة بعد أو آخر من أبعاد «حقوق الإنسان»، وسجلتها أحيانا في «إعلانات» أو «وثائق» أو «دساتير»، وخاصة في أعقاب ثوراتها الكبرى. ولذلك يعتبر تراث حقوق الإنسان تراثا عالميا بكل معنى الكلمة، وهو نتاج التفاعل والاحتكاك الخصب بين كل الثقافات والحضارات ومن هنا فإن إدعاء حضارة أو ثقافة بعينها بأنها أصل هذه الحقوق أو مصدرها، ومن ثم احتكار حق التحدث باسمها أو الدفاع عنها إنما هو إدعاء زائف.

والواقع أنه يمكن التمييز بين أربع موجات مختلفة، أو أربعة أجيال مختلفة، تشكل في مجموعها مجمل التراث العالمي الحالي لحقوق الإنسان:

1- الجيل الأول أو الموجة الأولى: وهي مجموعة الحقوق السياسية والمدنية. وكان إسهام الثورات الليبرالية في الدول التي استقرت فيها النظم الديمقراطية فيما بعد في بلورة هذه المجموعة من الحقوق هو الأكثر بروزا وعبرت عنها وثائق شهيرة كان لها تأثيراتها العالمية الهائلة: وثيقة «الماجنا كارتا» في إنجلترا الصادرة عام 1215، وثيقة الحقوق التي أصدرتها الثورة الإنجليزية عام 1688، وثيقة إعلان استقلال الولايات المتحدة الصادرة عام 1776 خاصة وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي صدرت عن الجمعية التأسيسية الفرنسية بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789.

2- الجيل الثاني أو الموجه الثانية: وهي مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وهي مجموعة الحقوق التي ركزت عليها الثورات والحركات الاجتماعية ذات التوجه الاشتراكي، وخاصة بالطبع الثورة البلشفية التي اندلعت في إمبراطورية روسيا القيصرية عام 1917، وتلتها ثورات كثيرة مماثلة في توجهاتها في أماكن كثيرة من العالم. وقد ركزت مجموعة الحقوق هذه على حاجات الإنسان الأساسية كالمأكل والملبس والرعاية الصحية والتعليم.. الخ وهي الحاجات التي يتعين إشباعها أولا حتى لا تتحول الحقوق السياسية والمدنية، في غيابها، إلى شعارات بلا مضمون.

3- الجيل الثالث أو الموجة الثالثة: وهي مجموعة الحقوق الخاصة بالشعوب: مثل حق تقرير المصير، وحق الشعوب في اختيار الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتلاءم مع ثقافتها وحضارتها، وحقها في السيطرة على مواردها الطبيعية، والحق في التنمية... الخ.

وقد أسهمت ثورات وحركات التحرر الوطني أكثر من غيرها في بلورة هذا الجيل من الحقوق. واعتبرت أنه في غيابها، وفي ظل وجود الاستعمار مثلا أو السيطرة بوسائل وأشكال أخرى، لا يستطيع الإنسان الفرد أن يتمتع بحقوق سياسية أو مدنية ولا بحقوق اقتصادية أو اجتماعية إذا كان وطنه كله مستعمرا أو تابعا.

4- الجيل الرابع أو الموجة الرابعة: وهي مجموعة الحقوق التي تسمى بحقوق التضامن أو حقوق الانتساب إلى كون يواجه مصيرا واحدا نتيجة

للتطور المذهل في وسائل الاتصال والمواصلات. ومن أهم هذه الحقوق: الحق في السلام، الحق في بيئة نظيفة، الحق في نصيب متوازن من ثمار العلم والتكنولوجيا والمعلومات في شتى المجالات، الحقوق المرتبطة بميراث الإنسانية المشترك في كافة المجالات... الخ. وقد أسهمت في بلورة كثير من هذه المضامين حركات سياسية واجتماعية مختلفة في كل دول العالم أبرزها «حركات الخضر Green Movements».

وقد عكست المناقشات التي دارت على ساحة الأمم المتحدة حول القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان صراعا أيديولوجيا واضحا بين ممثلي هذه الموجات أو الأجيال المتعاقبة من الحقوق. فقد طالبت الدول الليبرالية بتركيز جهد ونشاط الأمم المتحدة على بلورة وحماية الحقوق المدنية والسياسية، والدول الاشتراكية على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ودول العالم الثالث على حقوق الشعوب، والعديد من المنظمات الدولية غير الحكومية على حقوق التضامن أو الحقوق المترتبة على المصير المشترك للبشرية. وكان لكل من هذه المجموعات الدولية الحكومية أو المدنية منطقها ومبرراتها. ولكن في ظل احتدام الحرب الباردة فقد اتخذ هذا الجدل أحيانا منحى تبريريا. فالبعض حاول تبرير مظاهر القمع السياسي والتعذيب والمعتقلات بشعارات مثل حماية«الاستقلال الوطني» أو المكاسب والمنجزات الاقتصادية أو الاجتماعية، والبعض الآخر ركز على الحقوق الفردية واعتبر العدوان عليها كامنا في جوهر الأيديولوجيات الشمولية لنظم سياسية بعينها... الخ. وهكذا أصبحت قضايا الجدل حول حقوق الإنسان في قلب الصراع الأيديولوجي والحرب الباردة. وما أنجزته الأمم المتحدة في هذا الميدان ليس إلا محصلة لهذا الصراع الذي كانت له، على أية حال انعكاساته الإيجابية على الحصيلة النهائية.

والواقع أن نشاط الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان قد تحرك على محاور متعددة ومتوازية في نفس الوقت:

١- نشاط عملي-ميداني Operational ركز على تقديم المعونات الإنسانية المباشرة لفئات معينة حرمت من حقوقها الأساسية لأسباب مختلفة سياسية أو اقتصادية-اجتماعية أو لأسباب طبيعية. يدخل في هذا الإطار جهود الأمم المتحدة لتقديم المعونة للاجئين على اختلاف أنواعهم، ولرعاية الطفولة

والأمومة وخاصة في الأقاليم المحرومة... الخ.

2- نشاط معياري وتقنيني: Standared-setting: ركز على بلورة مفاهيم ومضامين حقوق الإنسان من خلال ما يسفر عنه النقاش وترجمة القواسم المشتركة التي يتم الاتفاق عليها إلى قواعد أو مبادئ عامة تتم صياغتها في شكل «إعلانات» أو «توصيات» أو «مواثيق» أو معاهدات دولية جماعية.

3- نشاط إعلامي ودعائي يهدف إلى نشر الوعي بحقوق الإنسان ورفع قدر النضال من أجل هذه الحقوق في العالم. Promotion. ويشمل هذا البعد عددا من الأنشطة منها ما يتعلق باستخدام المواد الوسيطة السمعية والبصرية كمواد مساعدة لنشر المعرفة بهذه الحقوق ومنها ما يتعلق ببلورة برامج خاصة بتدريس حقوق الإنسان في الجامعات والمدارس أو بتدريب العاملين في هذا الحقل... الخ.

4- نشاط يهدف إلى حماية حقوق الإنسان وكفالة احترامها Protection. ويشمل هذا البعد عددا من الأنشطة مثل بلورة آليات خاصة بتلقي الشكاوى وفحصها، وإيفاد لجان تحقيق، والبحث عن حلول معينة للانتهاكات ومتابعتها... الخ.

وقد بدأت الأمم المتحدة نشاطها لترجمة ما ورد بالميثاق متعلقا بحماية حقوق الإنسان بمحاولة إصدار وثيقة أو إعلان يفصل هذه الحقوق. وكان ترومان قد اقترح على الجمعية العامة في أول دورة لها أن تصدر إعلانا عالميا للحقوق International Bill of Rights. وقد تولت «لجنة حقوق الإنسان» المنبثقة عن «المجلس الاقتصادي والاجتماعي» دراسة هذا الاقتراح على الفور. ولم تأخذ صياغة بنود الإعلان في حد ذاته وقتا طويلا. لكن ثارت أسئلة مهمة تتعلق بالسيادة، والشؤون الداخلية، وهل سيصبح لأجهزة الأمم المتحدة دور في الرقابة أو ضمان التزام الدول بالحقوق الواردة في الإعلان... الخ.

واستقر الأمر في النهاية على تقسيم الجهد المطلوب إلى ثلاثة أجزاء أو مراحل: إعلان بالمبادئ تقره الجمعية العامة، معاهدة دولية جماعية تنضم الدول الأعضاء إليها وتصبح ملزمة في مواجهتهم، وبروتوكول منفصل يتضمن آليات محددة للرقابة ودعم احترام حقوق الإنسان.

وقد أمكن الانتهاء من المرحلة الأولى بسرعة حيث تم الاتفاق على

المبادئ العامة وصدر عن الجمعية العامة في 15 ديسمبر 1948 «الإعلان العالمي لحقوق الإنسان» بموافقة 48 صوتا ضد لا شيء وامتناع 8 دول عن التصويت (وهي: الاتحاد السوفييتي، روسيا البيضاء، أوكرانيا، تشيكوسلوفاكيا، بولندا، يوغوسلافيا (أي مجموعة الدول الاشتراكية بالإضافة إلى جنوب أفريقيا و المملكة العربية السعودية).

ويشتمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ثلاثين مادة. المادتان الأولى والثانية لهما طابع عام حيث تنصان على أن «جميع الناس يولدون أحرارا متساوين في الكرامة والحقوق» وأن لكل إنسان «حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز ناجم عن العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي، أو أي رأي آخر، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك». أما المواد من 3- 21 فتشمل طائفة كبيرة من الحقوق السياسية والمدنية مثل: الحق في الحياة والحرية والسلامة الشخصية والتحرر من العبودية والاسترقاق وعدم التعرض للتعذيب أو المعاملة المنافية للكرامة الإنسانية، وحق كل إنسان في الحماية القانونية والتقاضي أمام محكمة علنية ومستقلة وفي عدم القبض عليه أو حبسه أو نفيه بغير مسوغ قانوني وفي اعتبار المتهم بريئا إلى أن تثبت إدانته، وتحريم الاعتداء على الحياة الخاصة للإنسان وحرمة مسكنه وأسرته ورسائله، وحريته في السفر أو اللجوء إلى بلد أخرى أو طلب جنسية دولة أخرى، وحق كل إنسان في الزواج وتكوين أسرة وفي التملك، وحقه في حرية الفكر والضمير والدين وحقه في حرية الرأي والتعبير وحضور الاجتماعات والمشاركة في جمعيات أو أحزاب أو نقابات والاشتراك في حكومة بلاده والالتحاق بالوظائف العامة. كل ذلك على أساس من المساواة ووفقا للقانون. وأما المواد من 22- 27 فتتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كالحق في الضمان الاجتماعي والعمل وأوقات راحة وفراغ والرعاية الصحية والتعليم والمشاركة في الحياة الثقافية.. الخ. أما المواد الثلاث الختامية (28- 30) فتقرر أن لكل إنسان الحق في أن يتمتع بنظام اجتماعي ودولي تتوافر فيه هذه الحقوق والحريات توافرا تاما وتشير في الوقت نفسه إلى الواجبات والالتزامات التي تقع على عاتق الفرد تجاه المجتمع الذي يعيش فيه.

ويعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هو الأصل الذي تفرعت عنه كل الحقوق، والتي تم تفصيلها والإضافة إليها، في المعاهدات والاتفاقيات أو الإعلانات الأخرى اللاحقة، التي صدرت عن الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي أو الأجهزة المنبثقة عنهما، أو بمساعدتها وتحت رعايتها. ومن أهم هذه الوثائق:

أ- مجموعة الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية: وأهمها: اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولات الاختيارية الملحقة بها، واتفاقية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الخاصة بمكافحة كافة أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وكافة أشكال المعاملة والعقوبات القاسية أو اللا إنسانية أو غير اللائقة، الاتفاقية الخاصة بحقوق الطفل والاتفاقية الخاصة بمكافحة كل أشكال التمييز ضد المرأة.

ب- مجموعة الإعلانات الصادرة عن الجمعية العامة مثل: الإعلان الخاص بحماية النساء والأطفال في حالات الطوارئ والنزاعات المسلحة، الصادر عام 1974، والإعلان الخاص بالتعذيب والصادر عام 1975، وغيرها من الإعلانات وهي عادة ما تكون مقدمة أو مرحلة على طريق إبرام اتفاقيات دولية ملزمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السهولة التي صدر بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو الإعلانات التفصيلية أو الجزئية الأخرى التي صدرت بعد ذلك، قابلتها صعوبات هائلة عند محاولة ترجمتها إلى اتفاقيات أو معاهدات ملزمة. وعلى سبيل المثال فقد تعين الانتظار ثمانية عشر عاما كاملة من المناقشات المتعثرة حتى يمكن ترجمة ما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والصادر عام 1948 إلى اتفاقيتين إحداهما تتناول الحقوق السياسية والمدنية والثانية تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ولم يتم الاتفاق على نصوصهما النهائية إلا عام 1966. ثم تعين الانتظار عشر سنوات أخرى كي تدخلا حيز التنفيذ اعتبارا من عام 1976. وتوضح هذه الحقيقة إلى أي مدى حالت الحرب الباردة والصراعات الأيديولوجية دون تطوير أداء الأمم المتحدة في هذا المجال وخاصة ما يتعلق منه بدورها في تقديم الحماية.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن هاتين الاتفاقيتين تضمنتا حقا لم يشر إليه

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وهو حق الشعوب في تقرير مصيرها وحقها في السيطرة على ثرواتها ومواردها الطبيعية وحرية التصرف فيها، وهو ما يعكس إسهام دول العالم الثالث والذي كان عددها قد بدأ يتزايد بوضوح داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة وخاصة اعتبارا من بداية الستينات. وكان صدور قرار الجمعية 1514 السابقة الإشارة إليه و المعروف بإعلان تصفية الاستعمار هو المقدمة الطبيعية التي لولاها لما أمكن إدراج هذا الحق ضمن تلك الاتفاقيات الدولية ذات الطبيعة الملزمة. كذلك تجدر الإشارة إلى أن قضية الأبارتيد أو التمييز العنصري قد حظيت باهتمام بالغ من جانب الأمم المتحدة وكان لها تأثير كبير جدا ليس فقط لإضفاء قدر من الحيوية على المناقشات المتعلقة بتحديد مضامين حقوق الإنسان داخل الأمم المتحدة ولكن أيضا لتطوير آليات الرقابة الدولية ومحاولة فرض احترام هذه الحقوق. والواقع أن قضية الأبارتيد حظيت باهتمام خاص جدا داخل الأمم المتحدة لأنها ارتبطت مباشرة أو بطريق غير مباشر بثلاثة أنواع من المجالات: حقوق الإنسان، تصفيه الاستعمار، السلم والأمن الدوليين، وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن النشاط التراكمي للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان لم يصبح فاعلا بشكل محسوس إلا مع بداية السبعينيات حيث شهدت الفترات اللاحقة، وحتى نهاية الحرب الباردة، تطورا ملموسا وخاصة في آليات الحماية.

3- الهياكل التنظيمية وآليات الحماية:

تدخل المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان في نطاق الصلاحيات المخولة لجهازين رئيسين من أجهزة الأمم المتحدة، وفقا لنصوص الميثاق، وهما: الجمعية العامة: باعتبارها الفرع المختص بمناقشة وإقرار السياسات العامة للمنظمة ككل (ومنها السياسة المتعلقة بحقوق الإنسان) وتوزيع واعتماد الموارد المالية المخصصة للأنشطة (ومنها الموارد المخصصة للأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان) والمجلس الاقتصادي والاجتماعي باعتباره الفرع الرئيسي المختص بدراسة واقتراح وبلورة السياسات المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية وبحقوق الإنسان قبل إقرارها من جانب الجمعية العامة ومتابعة تنفيذها . غير أن تزايد وتشعب أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان،

وتداخل هذه الأنشطة مع أنشطة الفروع والقطاعات الأخرى، أدى إلى خلق شبكة هائلة من الأجهزة الفرعية أو الثانوية واللجان العاملة في مجال حقوق الإنسان على نحو يصعب حصره على وجه الدقة والتحديد.

فإذا اعتبرنا أن ما تقوم به الأمم المتحدة في مجال تقديم المعونات الإنسانية يدخل ضمن أنشطتها المتعلقة بحقوق الإنسان فإنه يتعين أن نلحق بشبكة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان كافة الأجهزة المعنية بتقديم المعونات الإنسانية. ونكتفي هنا بالإشارة إلى بعض هذه الأجهزة على سبيل المثال وليس الحصر. فمثلا نجد أن الجمعية العامة أقدمت، منذ الدورة الأولى، على إنشاء صندوق طوارئ خاص برعاية الطفولة (اليونيسيف) في 11 ديسمبر 1946، بغرض تقديم المعونة إلى الأطفال الذين تسببت الحرب في تشريدهم أو أصبحوا أيتاما دون عائل. لكن سرعان ما ظهرت الحاجة إلى تحويل هذا الجهاز إلى فرع دائم، اعتبارا من 1953، ركز نشاطه على مشكلات سوء التغذية، ومشكلات الأمية ونقص الرعاية الصحية لملايين الأطفال في جميع أنحاء العالم وخاصة في المناطق المحرومة. وكان هذا النشاط من الضخامة والتجرد والأهمية بحيث استحقت اليونيسيف عليه بجدارة جائزة نوبل للسلام عام 1965. وتتمتع اليونيسيف بوضع شبه مستقل في الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة، وتقدم تقريرها إلى كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتعتمد في تمويل برامجها، والتي تبلغ أكثر من 150 برنامج لتقديم ألوان شتى من المعونة لأطفال ما يقرب من مائة دولة نامية، على التبرعات الاختيارية بالكامل. وعلى سبيل المثال أيضا نجد أن الجمعية العامة قد اهتمت منذ إنشائها بمشكلة اللاجئين، ففي 15 ديسمبر 1946 اتخذت الجمعية العامة قرارا بإنشاء «المنظمة الدولية للاجئين IRO وركزت اهتمامها على ضحايا الحرب العالمية الثانية واستمر عملها حتى عام 1951 حين حلت محلها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR. في الوقت نفسه قامت الجمعية العامة، منذ 1948، بإنشاء وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين UNRWA. وتمارس المفوضية والوكالة خدمات شديدة التنوع والأهمية لإغاثة ثم رعاية اللاجئين الفلسطينيين، الذين لم تكف أعدادهم عن التزايد المستمر أما بسبب الحروب الأهلية أو الدولية أو بسبب الاضطهاد السياسي أو الكوارث

الطبيعية... الخ. وعند بداية الثمانينيات كانت المفوضية ترعى أكثر من اثني عشر مليون لاجئ من مختلف أنحاء العالم، فيما عدا الشرق الأوسط، بينما كانت الأونروا ترعي ما يقرب من مليوني لاجئ فلسطيني في نفس الوقت.

أما إذا اعتبرنا أن قطاع المعونات الإنسانية هو قطاعا مستقلا وقائما بذاته وحاولنا أن نلقي نظرة على شبكة الأجهزة التي تمارس أنشطة ذات صلة مباشرة بالرقابة أو الإشراف على مدى التزام الدول بمواثيق وإعلانات حقوق الإنسان الصادرة على الأمم المتحدة فسوف نجدها ما تزال شديدة التعقيد والتداخل. ولغرض الوضوح يتعين هنا أن نميز بين نوعين من الأجهزة أو اللجان المنبثقة عن معاهدات دولية تشرف عليها الجمعية العامة أو بعض الأجهزة الأخرى المنبثقة أيضا عن الجمعية العامة، وشبكة أجهزة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

6 المشكلات الاقتصادية والاجتماعية

مقدمة

اهتم ميثاق الأمم المتحدة اهتماما كبيرا بالتعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية كما سبق أن أشرنا، واعتبر أن للأمم المتحدة دورا أساسيا يتعين أن تقوم به لدعم هذا التعاون. لكن تصور الميثاق لطبيعة هذا الدور لم يخرج عن كونه دورا تنسيقيا وإرشاديا: فلم يرتب على الدول التزامات محددة واجبة التنفيذ لتحقيق الأهداف العامة التي رسمها، ولم يحدد طبيعة المشكلات الدولية الأولى بالرعاية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية أو سبل وآليات حلها وترك ذلك كله للأجهزة المعنية في المنظمة للتداول بشأنها وفقا للظروف الدولية القائمة.

غير أن هذا التصور الأصلي سرعان ما تعرض لنوعين من الضغوط أثرا تأثيرا كبيرا على ممارسات الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية: فمن ناحية حاولت دول العالم الثالث، والتي لم تكف أعدادها عن التزايد في الأمم المتحدة طرح مشكلات التخلف والتنمية فيها باعتبارها

مشكلة دولية يتعين أن تتصدر جدول أعمال الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي، ومن ناحية ثانية برزت إلى حيز الوجود تدريجيا مشكلات من نوع خاص بدأ الاقتناع يتزايد حول صعوبة إن لم يكن استحالة، علاجها إلا على أساس كوني أو عالمي شامل، مثل مشكلات البيئة أو الهجرة والتحركات السكانية، وغيرها من المشكلات. وهو ما اقتضى من الأمم المتحدة أن تصنع برامج وهياكل تنظيمية جديدة لمعالجتها.

وسوف نحاول في هذا الفصل أن نعالج أسلوب الأمم المتحدة في التصدي للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والدولية من واقع ما ظهر من ممارساتها في هذه المجالات أثناء مرحلة الحرب الباردة، وذلك من خلال ثلاثة مباحث أساسية:

المبحث الأول: يحاول استخلاص تصور الميثاق لدور الأمم المتحدة في معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، من خلال التذكير بأهم النصوص المتعلقة بهذه الأمور واستخلاص ما تنطوي عليه من دلالات، ويوضح طبيعة الضغوط التي تعرضت لها المنظمة في السنوات الأولى، وخاصة من جانب دول العالم الثالث، للدفع في اتجاه آخر أو لتطوير التصور الأصلي.

المبحث الثاني: يعرض للتحول الذي طرأ على مفهوم الأمم المتحدة في معالجة مشكلات التنمية في دول العالم الثالث سواء من حيث المفاهيم أو الآليات والهياكل التنظيمية.

المبحث الثالث: يعرض للقضايا الاقتصادية والاجتماعية الأخرى وأسلوب الأمم المتحدة في التصدي لها.

المبحث الأول

التصور الأصلي لدور الأمم المتحدة

طرح الميثاق تصورا لدور الأمم المتحدة في معالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الدولية. وقبل أن نحاول استخلاص طبيعة هذا الدور ودلالاته والتصور الأيديولوجي أو الفلسفي الكامن وراءه نحاول أولا عرض، أو بالأحرى التذكير بأهم النصوص الواردة في الميثاق حول هذا الموضوع، وهي على النحو التالي:

1- تضمنت ديباجة الميثاق تأكيد عزم «شعوب الأمم المتحدة» على دفع الرقي الاجتماعي قدما، ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح» وعلى التزامها باستخدام الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا.

2- تضمنت المادة الأولى، والتي تعدد مقاصد منظمة الأمم المتحدة وأهدافها، نصا يؤكد أن أحد هذه الأهداف هو تحقيق التعاون الدولي لحل المسائل ذات الصفة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية...

3- خصص الميثاق الفصل التاسع كله (المواد من 55-60) للتعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي.

فأعادت المادة 55 التأكيد على أهداف الأمم المتحدة ولكن بطريقة أكثر تفصيلا، فأشارت إلى أهمية تحقيق: مستويات أعلى من المعيشة، والعمالة الكاملة، وتوفير شروط التقدم الاقتصادي الاجتماعي للجميع وتيسير الحلول للمشكلات الدولية في هذه المجالات. أما المادة 57 فقد نصت على تعهد جميع الدول الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مجتمعين، ما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة لتحقيق تلك الأهداف. وتحدثت المادة 57 عن ضرورة الوصل بين الأمم المتحدة وبين الوكالات المتخصصة التي وصفها بأنها تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة، وما يتصل بذلك من الشؤون. ومنحت المادة 58 حق الأمم المتحدة في إصدار توصيات تهدف إلى التنسيق بين أنشطة هذه الوكالات. أما المادة 59 فقد منحت الأمم المتحدة حق الدعوة، عندما يكون ذلك ملائما إلى إجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة. وأخيرا فإن المادة 60 اعتبرت أن مسؤولية تحقيق مقاصد الهيئة المبينة في هذا الفصل تقع على عاتق الجمعية العامة، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يعمل تحت إشراف هذه الجمعية.

4- نص الميثاق على إنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي كأحد الفروع الرئيسية للأمم المتحدة وحدد له وظائفه وسلطاته وقواعد التصويت فيه... الخ (الفصل العاشر، المواد: 61- 72) وأهم ما تنطوي عليه هذه الصلاحيات: القيام بالدراسات، ووضع التقارير، وتقديم التوصيات، وإعداد مشروعات واتفاقيات متعددة الأطراف، والدعوة إلى عقد مؤتمرات عالمية أو إقليمية لبحث كل ما يتصل بالأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يختص المجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضا بتنظيم العلاقة والتنسيق بين الأمم المتحدة من ناحية وبين كل من الوكالات الدولية المتخصصة والمنظمات غير الحكومية العاملة في المجالات ذات الصلة بنشاطه.

وتعكس هذه النصوص تصورا محددا، ومحدودا، لدور الأمم المتحدة يمكن استنتاجه من ملاحظاتنا التالية عليه:

أولا: أن هذه النصوص لا تتضمن-بعكس النصوص المتعلقة بتحديد دور واختصاصات الأمم المتحدة في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين،

مبادئ وقواعد محددة للسلوك يعتبر الخروج عليها سلوكا يستوجب الردع أو العقاب. وعلى سبيل المثال فتحريم استخدام القوة في الميثاق كوسيلة لتسوية النزاعات الدولية يقصد به استخدام القوة المسلحة وليس القوة الاقتصادية التي قد يكون تأثيرها أقوى في بعض الأحيان.

ثانيا: أن سلطة «الأمم المتحدة» بشأنها لا تخرج عن كونها سلطة «تنسيق» بين سياسات وطنية لدول مستقلة أو بين سياسات ترسمها أيضا وكالات دولية مستقلة لا سلطان للأمم المتحدة على أي منها في الواقع.

ثالثا: أن الالتزام الوحيد الواقع على عاتق الدول الأعضاء، وفقا لهذه النصوص، هو التزام بالتعاون مع «الأمم المتحدة» لتحقيق الأهداف المشار إليها سابقا. وهو التزام عام وفضفاض ولا يترتب عليه أي مسؤوليات محددة. وعلى سبيل المثال فإن معنى التعاون هنا لا يتضمن بالضرورة التزام الدول الغنية بتقديم مساعدات مالية أو فنية، من خلال الأمم المتحدة، إلى الدول الفقيرة حتى لو طالبت الأمم المتحدة بذلك.

رابعا: أن الفروع أو الأجهزة التي خصها الميثاق دون غيرها بمسؤولية تحقيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم بتحديد أشكال هذا التعاون وأساليبه، هي الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وهذان الفرعان لا يملكان صلاحية إصدار القرار الملزم أو المقرون بآلية للنفاذ، ولهما فقط صلاحية «اقتراح» و«التوصية» باتخاذ إجراءات معينة. وهي اقتراحات وتوصيات ليست ملزمة في مواجهة الغير وخاصة الدول الأعضاء أو حتى الوكالات الدولية المتخصصة (وبخاصة الصندوق والبنك الدولي مثلا).

الاستثناء الوحيد من هذه القاعدة ينحصر في حق كل من الجمعية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في إنشاء الفروع الثانوية اللازمة لتمكينهما من القيام بالوظائف المنصوص عليها في الميثاق (المادتان 22، 68) وحق الجمعية وحدها في توزيع وتخصيص الموارد على بنود الإنفاق المقترحة في مشروع البرنامج والميزانية. ولأن قرارات الجمعية أو المجلس في هذه الأمور التنظيمية أو الداخلية هي قرارات لها قوة القانون فقد أصبح بالإمكان، نظريا على الأقل، أن تقرر الجمعية أو المجلس إنشاء برامج أو صناديق خاصة للقيام بأنشطة مباشرة، وإدراج الأموال اللازمة لتمكينها من القيام

بالنشاط المطلوب ضمن الميزانية العادية للمنظمة. وهذا الأسلوب سوف تلجأ إليه الأمم المتحدة كثيرا، ولكن في حدود معينة وفي ظل مصاعب جمة كما سنشير إلى ذلك فيما بعد.

والواقع أن التصور الوارد في الميثاق لدور الأمم المتحدة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية ينطلق من فكرة أن النشاط الدولي الرئيسي أو المباشرة هذه المجالات يتعين أن تقوم به منظمات أو وكالات متخصصة، كل في مجال تخصصه، ومن ثم فإن الأمم المتحدة ليست مطالبة بأن تقوم بأي نشاط مباشر أو ميداني في أي مجال من هذه المجالات وأن دورها يقتصر على:

أ- دراسة وتشخيص طبيعة المشكلات الدولية في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ب- اقتراح الخطوط العريضة للسياسات والآليات الضرورية لحل هذه المشكلات، من خلال تنظيم اجتماعات للخبراء أو الدعوة لمؤتمرات دولية.... الخ.

جـ- إحالة هذه المقترحات إلى الوكالات المتخصصة القائمة أو التوصية بإنشاء وكالات متخصصة جديدة، إن لزم الأمر، والمعاونة في إنشاء هذه الوكالات.

وسوف يوضع هذا التصور موضع الاختبار عندما ستبدأ الدول الصغيرة أو المتوسطة في الأمم المتحدة، ومنذ السنوات الأولى، تلفت النظر إلى المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الحادة التي تواجهها وعدم قدرتها على مواجهة هذه المشكلات دون لمساعدة دولية مؤثرة ومباشرة بغرض تمكينها من اللحاق بركب التقدم. وقد أدى إلحاح الدول المتخلفة اقتصاديا على موضوع التنمية خلال السنوات المبكرة إلى تشكيل لجنة من خمسة خبراء لبحث ودراسة هذا الموضوع في عام 1950، وهي اللجنة التي نشرت تقريرها وضمنته توصياتها عام 1951. وتنبع الأهمية الوحيدة لهذا التقرير من أنه يعكس نمط التفكر السائد في أوساط الدول المتقدمة، وخاصة الغربية، في ذلك الوقت حول طبيعة المشكلات الدولية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية ودور الأمم المتحدة المطلوب في علاجها. ويؤكد الاتجاه السائد في هذا التقرير أن قضية تنمية الدول المتخلفة، من وجهة نظر أعضاء

اللجنة، هي مسألة داخلية. يدل على ذلك طبيعة التوصيات الموجهة لهذه الدول والتي تتمحور حول ضرورة أن بناء مؤسسات وطنية وبلورة سياسات وثقافات تشجع على استخدام التكنولوجيا الحديثة، وتراكم رأس المال والمدخرات المحلية، والحد من الزيادة السكانية.... الخ،. أما مقترحات اللجنة حول ما يتعين أن تقوم به الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة المرتبطة بها في هذا المجال فهو «حث» الدول المتقدمة على خفض ما تقدمه من دعم للمنتجات المماثلة لتلك التي تصدرها بلدان العالم المتخلف، وزيادة قروض البنك الدولي لها وتقديم معونة فنية من خلال هيئة دولية للتنمية.

غير أن هذا المناخ الفكري المسيطر في المنظمة، الذي يدفع في اتجاه تحجيم دور الأمم المتحدة المباشر في حل المشكلات الدولية الاقتصادية والاجتماعية، والاكتفاء بالإحالة إلى الوكالات الدولية المتخصصة أو «حثها» على القيام بأدوار معينة، سوف يقابل بالتحدي من جانب دول العالم الثالث المتزايدة الأعداد باطراد داخل الأمم المتحدة. ساعد على ذلك عاملان على جانب كبير من الأهمية. العامل الأول: تزايد اقتناع الدول النامية بعدم مواءمة الوكالات الدولية المتخصصة أو المنظمات العالمية الأخرى، والتي تضطلع بمسؤوليات دولية مباشرة في المسائل الاقتصادية خاصة، لحل مشكلات التنمية فيها. أما العامل الثاني فيتعلق بردود أفعال هذه الدول تجاه مشروع مارشال الأمريكي لمساعدة أوروبا الغربية وإحساسها بأنها سوف تترك وحيدة ومتخلفة.

١ - الوكالات الاقتصادية الدولية:

لم تكن أنشطة الوكالات الاقتصادية الدولية وخاصة مؤسسات بريتون وودز (الصندوق والبنك) أو منظمة الجات مصممة لمعالجة المشكلات التي تعاني منها الدول النامية، بل على العكس اعتبرت الدول النامية أن النظريات والأيديولوجيات المحركة لنشاط هذه الوكالات، أو موازين القوى السائدة فيها، أو طبيعة الأولويات والمشكلات الدولية المدرجة على أعمالها، بعيدة كل البعد عن هموم دول العالم الثالث.

أ- صندوق النقد الدولي:

لم يكن لصندوق النقد الدولي أي اهتمامات خاصة بقضايا التنمية في الدول المتخلفة. ذلك أن الهدف من إنشائه تمثل لا وضع نظام نقدي دولي جديد يقوم على تثبيت سعر الصرف والحيلولة دون لجوء الدول إلى سياسة تخفيض أسعار عملاتها كوسيلة لتنشيط الصادرات وتخفيض العجز في موازين مدفوعاتها، وهي السياسة التي ترتب عليها، في فترة ما بين الحربين، كساد التجارة الدولية وظهور العديد من الأزمات. ووفقا للنظام الجديد لم يكن الصندوق يسمح بلجوء أي دولة إلى إجراء تخفيض كبير في أسعار عملتها الوطنية إلا في ظروف خاصة وبعد الحصول على موافقته. ولتمكين الدول الأعضاء من تنفيذ هذه السياسة وضع نظاما للسحب تستطيع بمقتضاه أي دولة تواجه عجزا طارئا في ميزان مدفوعاتها أن تلجأ إلى مقايضة عملتها الوطنية بعملات الدول الأخرى التي تحتاجها وفقا لنظام وشروط خاصة. وقد كان الهدف من هذا النظام هو في الواقع مواجهة حالات العجز الطارئ في ميزان المدفوعات، وتمكين الدول من تصحيح الخلل الذي أدى إليه دون اللجوء إلى تخفيض قيمة العملة الوطنية تخفيضا كبيرا، أو فرض قيود على حركة رؤوس الأموال. ويتعين على الدول المعنية إعادة ما سحبته من الصندوق خلال فترة تتراوح بين 3- 5 سنوات.

ومن الواضح أن هذا النظام لم يكن يتناسب مع مشكلات الدول النامية لأن العجز في موازين مدفوعاتها هو عجز شبه دائم يعكس خللا هيكليا في اقتصادياتها، نتيجة حاجتها لاستيراد وسائل الإنتاج وعدم كفاية حصيلة صادراتها لدفع ثمن الواردات، خصوصا أن مشاريعها الإنتاجية سوف تستغرق وقتا طويلا قبل أن تبدأ في الإنتاج وسداد ما حصلت عليه من قروض. وهذا النوع من العجز الدائم أو المستمر لفترات طويلة لا يمكن علاجه إلا بتسهيلات طويلة الأجل لم يكن يسمح بها الصندوق. يضاف إلى ذلك أن قدرة الدول النامية على السحب الأوتوماتيكي كانت محددة فقط بنسبة 25٪ من حصتها في رأس مال الصندوق (وهي حصة ضعيفة بطبيعتها)، أما السحب فيما يتجاوز هذه النسبة فيخضع لشروط يحددها الصندوق لتصحيح مسار اقتصادها. وعادة ما كانت هذه الشروط قاسية وخاضعة لاعتبارات سياسية.

ب- البنك الدولي:

لم يكن موقف البنك الدولي من قضايا التنمية في دول العالم الثالث بأحسن حالا. ذلك أن هذا البنك القائم في صورة منظمة دولية كان، شأنه في ذلك شأن أي بنك تجاري، مجرد وسيط بين الحائزين لرأس المال والراغبين في استخدامه، ويقوم بالعمليات العادية للبنوك من إقراض واقتراض في سوق المال.

وبرغم أن إحدى الوظائف الأساسية للبنك، كما يستدل على ذلك من اسمه «البنك الدولي للتعمير والتنمية» ومن المادة الأولى من دستوره، هي تسهيل حصول الدول الأعضاء على الاستثمارات اللازمة لتمويل المشروعات الإنتاجية، فإنه لم يوجه أهمية خاصة للدول النامية أو يمنحها أي معاملة تفضيلية، بل ظل اهتمامه في السنوات الأولى مركزا على الدول الأوروبية التي تأثرت اقتصاديا بالحرب. ولم تساعد طريقة عمل البنك على إغراء الدول النامية بالتعامل معه لأنه يتحرك وفقا لقوانين السوق وأسعار الفائدة في سوق المال. ويعتمد البنك على مركزه الدولي وسمعته الدولية في الاقتراض بأسعار فائدة معقولة من سوق المال، ثم يقوم بإعادة الإقراض إلى الدول تمكينها من إقامة المشروعات الإنتاجية بأسعار فائدة تكاد تماثل الأسعار السائدة في السوق أو أقل قليلا. ولأن البنك كان حريصا على استعادة أمواله بسرعة فإنه لم يقدم قروضا، في العادة، إلا للمشروعات الإنتاجية التي تدر عائدا سريعا، ولذلك لم يصبح البنك سندا كبيرا لدول العالم الثالث، لأنها كانت تحتاج أساسا إلى قروض تستثمر في مجال البنية الأساسية، وهي لا تدر عائدا اقتصاديا إلا بعد مرور فترة طويلة نسبيا.

ولأن هيكل صنع القرار في كل من البنك والصندوق صمم عبء أساس نظام التصويت المرجح Weighted Voting، الذي يمنح كل دولة عضو وزنا يتناسب مع حجم إسهامها في رأسمالهما، فقد آلت السيطرة على عملية صنع القرار فيهما إلى الدول الغنية الرأسمالية (خصوصا أن الدول الاشتراكية لم تنضم إليهما). وقد ساعد هذا الوضع على تأثر هاتين المنظمتين، أكثر من غيرهما، بالشروط السياسية التي تفرضها الدول الرأسمالية الكبرى، وعلى سبيل المثال فقد كان قرار البنك بسحب المساهمة في تمويل مشروع السد العالي في مصر عام 1956، إثر إعلان الولايات المتحدة وبريطانيا سحب عرضهما بالمساهمة في التمويل، دليلا واضحا

على طبيعة علاقة هاتين المنظمتين بالدول الرأسمالية الكبرى.

جـ-الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات):

وكان هدفها تنشيط التجارة الدولية، مرتكزة بدورها على مبادئ الاقتصاد الحر، ومطالبة بإلغاء القيود الكمية، التي أدانتها إدانة صريحة، وإجراء التفاوض المستمر بهدف خفض الحواجز والرسوم الجمركية إلى أدنى حد ممكن. وأساس التعامل بين الدول الأعضاء في «الجات» هو المساواة التامة وعدم التمييز وتعميم شرط الدولة الأولى بالرعاية على جميع الدول الأعضاء. وكان معنى ذلك في الواقع معاملة المنتجات الأجنبية معاملة المنتجات الوطنية. ولم يبح نظام الجات التحلل من هذه القيود إلا في حالات الضرورة القصوى التي تتطلبها حماية المنتجات الوطنية ولفترات قصيرة. ولم يكن في هذه الأسس والمبادئ والقواعد ما يثير اهتمام الدول النامية أيضا، لأن إلغاء القيود على التجارة أو السعي لجعل هذا الإلغاء حقيقة واقعة كان معناه ببساطة أن تكتسح الدول القوية والمتقدمة اقتصاديا أسواق الدول الضعيفة وتجعل إمكانية قيام صناعة وطنية قوية فيها مسألة شبه مستحيلة. ولذلك فإن الدول الأوروبية نفسها والتي كانت اقتصادياتها تبدو منهكة بعد الحرب العالمية الثانية لم تكن بدورها متحمسة على الإطلاق هذه الاتفاقية، واستمرت تحتفظ بحقها في استخدام شرط الحماية لفترات طويلة إلى أن استعادت اقتصادياتها حيويتها ونشاطها. ولم يصل عدد الدول التي وقعت عليها إلى أكثر من 20 دولة في البداية وتزايد عدد الدول المنضمة إليها ببطء شديد، إلى درجة أنه حتى مطلع الستينيات لم يكن هذا العدد قد تجاوز 38 دولة.

في هذا السياق لم يكن مستغربا أن تحس دول العالم الثالث بمشاعر عدم الثقة تجاه هذه الوكالات المتخصصة أو على الأقل، لا تتحمس كثيرا لأن تصبح هذه المنظمات هي المنابر الأساسية لمعالجة المشكلات الاقتصادية في العالم، خصوصا أنها لن تستطيع، بحكم محدودية ثقلها التصويتي داخل هياكل صنع القرار فيها، أن تلعب دورا مؤثرا في توجيه سياساتها.

2-مشروع مارشال:

في 5 يونيو 1947 أفصح الجنرال مارشال وزير خارجية الولايات المتحدة

الأمريكية في ذلك الوقت في خطاب له أمام جامعة هارفارد عن خطة هدفها تقديم مساعدة اقتصادية ضخمة إلى الدول الأوروبية لتمكينها من استعادة عافيتها الاقتصادية بعد الدمار الذي لحق بها في أثناء الحرب العالمية الثانية. وفي عام 1948 تمكنت دول أوروبا الغربية من إنشاء المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي OEEC بهدف إدارة وتوزيع المساعدة الأمريكية المقدمة لها في إطار خطة مارشال والتي اعتمدها الكونجرس الأمريكي في 3 أبريل 1948. وعلى مدى عامين فقط وحتى 14 أبريل 1950حصلت أوروبا الغربية على سلع وتسهيلات ائتمانية قدرها 8,7 بليون دولار، وهو مبلغ بالغ الضخامة بمعايير تلك الأيام. وعلى الرغم من أن خطة مارشال(*) انتهت رسميا في 31 أكتوبر 1951، لكن المعونة الأمريكية لأوروبا استمرت من خلال ترتيبات اقتصادية وأمنية شديدة التعقيد. وتشير أكثر الأرقام تواضعا إلى أن أوروبا حصلت خلال العامين التاليين على أكثر من 8 بلايين دولار إضافية علاوة على مساعدات مختلفة استمرت بأشكال وصور مختلفة في إطار خطة مارشال حتى عام 1955. وقد وصل مجموع المبالغ التي قدمت لأوروبا من خلال هذا المشروع 27 بليون دولار.

وتعتبر خطة مارشال هي الجناح الاقتصادي لعملية استهدفت بناء مؤسسات جامعة خاصة بالمعسكر الذي تقوده الولايات المتحدة، الذي استكمل جناحه الأمني بقيام حلف شمال الأطلنطي (الناتو عام 1949). وقد استندت خطة مارشال على مقولة، ثبتت صحتها تماما فيما بعد، وهي أن استمرار سوء الأحوال الاقتصادية في أوروبا الغربية سوف يجعلها هدفا سهلا للأيديولوجية الماركسية، التي تنتشر عادة مع الفقر والتخلف والأزمات الاقتصادية، ويفتح الطريق أمام الأحزاب الشيوعية للوصول إلى السلطة فيها ومن ثم إلى سقوطها في منطقة النفوذ السوفييتي. وبالفعل فقد ترتب على هذه المساعدات الاقتصادية الضخمة التي قدمتها الولايات المتحدة لأوروبا، من خلال مشروع مارشال، تراجع نفوذ الأحزاب الشيوعية وانحسارها في كل الدول التي كان هذا النفوذ قد تعاظم فيها خلال سنوات الحرب.

(*) الاسم الذي شاع إطلاقه عليه منذ ظهوره هو «مشروع مارشال».

والواقع أن تأثير خطة مارشال على الأمم المتحدة وأسلوبها اللاحق في معالجة المشكلات الاقتصادية الدولية كان مزدوجا ومتناقضا. فهي من ناحية جاءت تأكيدا على مدى أهمية تقديم المعونات الاقتصادية الدولية وحيويتها وعلاقتها بالسلم والأمن الدوليين والاستقرار في العالم، ولكنها من ناحية أخرى، جاءت تأكيدا صارخا على أن الأمم المتحدة، في ظل بداية الحرب الباردة، لن تصبح هي المنبر الرئيسي لمعالجة المشكلات الدولية، اقتصادية-اجتماعية كانت أم أمنية-سياسية، وفقا لمعايير موحدة وعلى مستوى العالم كله، وإنما ستقوم كل كتلة بتنظيم صفوفها على حدة وتحقيق التعاون فيما بينها بعيدا عنها، وولد هذا الشعور لدى دول العالم الثالث إحساسا بأنها يمكن أن تترك وحيدة. لكن منطق مشروع مارشال نفسه منحها مبررا للمطالبة بأن تصبح الأمم المتحدة أداة لتقديم مساعدة فنية ومالية مباشرة إلى دول العالم الثالث لتمكينها من التغلب على مشكلة عدم الاستقرار والنهوض بمستويات المعيشة فيها.

في هذا السياق، ومع تزايد انضمام دول العالم الثالث إلى الأمم المتحدة وتزايد وعيها بخطورة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها، حاولت هذه الدول أن تجعل من الأمم المتحدة المنبر الرئيسي لطرح قضايا التنمية فيها باعتبارها أكثر المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في العالم إلحاحا، ومن أجل التوصل إلى الأهداف التالية:

1- إنشاء برامج أو صناديق أو فروع ثانوية خاصة هدفها تقديم المعونة الفنية والمالية اللازمة.

2- إصلاح الخلل الحادث في النظام الاقتصادي الدولي بما يوفر للدول النامية ظروفا دولية أكثر ملاءمة للانطلاق الاقتصادي.

وسوف نحاول أن نحلل في المبحث التالي كيف أثر هذا السلوك على إعادة صياغة توجهات وأولويات الأمم المتحدة بالنسبة لدورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

المبحث الثانى

تحدي التنمية في العالم الثالث واستجابة الأمم المتحدة

لم يكن السبب في غياب اهتمام الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها بمشكلات التخلف في دول العالم الثالث عدم وجود هذه المشكلات في الواقع أو فقدان الوعي بها على الصعيد العالمي، فمنذ المؤتمرات التأسيسية للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ارتفعت أصوات بعض الدول، وعلى رأسها مصر والهند، تلفت النظر إلى تدهور البنية الأساسية في العديد من بلدان العالم وافتقارها إلى الاحتياجات الأساسية س شبكات الطرق والسكك الحديدية ووسائل الاتصال والطاقة الكهربائية ومياه الشرب بل والمدارس والمستشفيات والمعامل اللازمة لها للحاق بركب التقدم. وطالبت هذه الدول مختلف المنظمات الدولية، وفي مقدمتها الأمم المتحدة، بأن تخصص جانب من جهدها ومواردها لمعالجة هذه المشكلات. لكن هيكل علاقات القوى، في ذلك الوقت المبكر، لم يسمح لمثل هذه الصرخات بأن تسمع بوضوح وأن تحرك

وجدان الدول الاستعمارية التي تسببت في هذه المأساة الإنسانية. فقد كان العالم الثالث في معظمه ما زال حبيس الجدران الاستعمارية. من ناحية أخرى لم تكن مجموعة الدول الاشتراكية تؤمن بجدوى قيام المنظمات الدولية بأي دور في هذا الصدد خصوصا أنها رفضت أصلا الانضمام إلى الوكالات الاقتصادية المتخصصة التي اعتبرتها أداة من أدوات الإمبريالية العالمية، وأكثر ما كانت تسعى إليه هو أن تتحول الأمم المتحدة إلى ساحة لمناقشة مشكلات التخلف في دول العالم الثالث لأسباب أيديولوجية ودعائية لتحديد المسؤول عنها. لكن بدأ هذا الوضع يتغير تحت ضغط عاملين:

الأول: حصول المستعمرات عن، استقلالها تدريجيا وانضمامها إلى الأمم المتحدة، مما ساهم في تعديل هيكل علاقات القوى العددية داخل الجمعية العامة وفي المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

الثاني: تزايد الوعي بعلاقات التبعية الاقتصادية، باعتبارها عائقا أمام قدرة المستعمرات القديمة على تحقيق الانطلاق الاقتصادي. وكانت محاولة مصدق الفاشلة في إيران لتأميم النفط عام 1951 ثم محاولة عبد الناصر الناجحة في مصر لتأميم قناة السويس علامات بارزة على هذا الطريق. ولا شك أن بروز حركة التضامن الأفريقي-الآسيوي، ثم حركة عدم الانحياز، وانفتاح هذه الحركة على المعسكر الاشتراكي ساهم في دعم الاتجاه الراديكالي لدول العالم الثالث.

والواقع أنه يتعين التمييز بين ثلاث مراحل اختلفت فيها مطالب دول العالم الثالث ورؤيتها للدور الذي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم به في المجالات الاقتصادية والاجتماعية كما اختلفت فيه طريقة استجابة الأمم المتحدة لهذه المطالب.

المرحلة الأولى: مرحلة البحث عن المعونة.

وتمتد هذه المرحلة منذ نشأة الأمم المتحدة وحتى منتصف الستينيات تقريبا، وقد تركزت مطالب دول العالم الثالث خلالها على ضرورة قيام الأمم المتحدة بتوجيه جانب من برامجها ومواردها للمساعدة في رفع جهود التنمية، في دول العلم الثالث. وقد تعين على دول العالم الثالث أن تبذل جهدا كبيرا لتغيير المفهوم السائد في الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة

وهو المفهوم الذي يرى هذا الدور مقصورا على تنسيق السياسات ومناقشة طبيعة المشكلات، وإصدار توصيات حول أنسب السبل لحلها دون التدخل من خلال عمليات ميدانية مباشرة. لكن قيام الولايات المتحدة بتقديم مساعدة اقتصادية ضخمة إلى دول أوروبا الغربية خارج إطار الأمم المتحدة وضعها في موقف حرج، وجعلها أكثر استعدادا لتفهم مطالب هذه الدول وإبداء الاستعداد للاستجابة لها ولو جزئيا . وقد اعتمدت دول العالم الثالث في تبرير مطالبها على مبررين أساسيين أحدهما سياسي والآخر قانوني. أما المبرر السياسي فيتمثل في أن وجود فجوة كبيرة تفصل بين عالميا أحدهما غني والآخر فقير، واتجاه هذه الهوة نحو الاتساع يشكل في حد ذاته خطرا على السلم والأمن الدوليين يتعين على الأمم المتحدة أن تتخذ ما يكفي من الإجراءات الوقائية لدرئه. وأما المبرر القانوني فهو أن ميثاق الأمم المتحدة نفسه اعتبر أن رفع مستوى المعيشة هو أحد الأهداف التي يتعين أن تعمل المنظمة على تحقيقه، وهو ما تحتاج إليه الدول النامية أكثر من غيرها وبشكل عاجل وملح ولا يمكن أن يتحقق إلا من خلال معونة مباشرة.

والواقع أن استجابة الأمم المتحدة للمطالب الخاصة بالمعونة الفنية كانت شبه فورية. فبعد أن لاحظت الجمعية العامة في أحد قراراتها أن أعضاء الأمم المتحدة ليسوا على نفس الدرجة من التقدم، طالبت المجلس الاقتصادي والاجتماعي بوضع برنامج للمعونة الفنية يهدف إلى إمداد من يرغب من الدول الأعضاء بمستشارين وخبراء في النواحي الفنية وتقديم بعض المنح التدريبية. لكن سرعان ما ظهرت عقبات كأداء، بعد أن اتضح أن مشكلات الدول النامية كبيرة جدا ومطالبها تتزايد مع انضمام الدول الجديدة إلى الأمم المتحدة، وبعد أن حاولت كل من القوتين العظميين استخدامها وقودا في الحرب الباردة بين المعسكرين. فالاتحاد السوفييتي يرفض أن تمول برامج المعونة الفنية من الميزانية العادية للمنظمة ويطالب بأن تتحملها الدول الاستعمارية والدول الإمبريالية الجديدة وحدها على أساس أنها المسؤولة عن إفقار العالم الثالث ونهب موارده قديما، من خلال الاستعمار التقليدي، وحديثا من خلال الهيمنة الاقتصادية. أما الدول الغربية، سواء كانت الولايات المتحدة أو أوروبا، فقد رفضت رفضا باتا أي محاول

لتحميلها مسؤولية التخلف في دول العالم الثالث وإلزامها دفع تكاليفه. وهي وإن أبدت استعدادها لتفهم مطالب العالم الثالث ولتقديم العون فإنما تفعل ذلك باعتبارات إنسانية بحتة لا علاقة لها بأي التزامات قانونية أو حتى أخلاقية أو معنوية. وقد تمخض هذا الجدل في النهاية عن حل وسط، وهو أن تضع الأمم المتحدة الخطط والبرامج الكفيلة بتقديم المعونة الفنية إلى دول العالم الثالث، على أن يتم تمويلها من تبرعات اختيارية وتصبح لها ميزانية خاصة خارج إطار الميزانية العادية للأمم المتحدة.

وقد مرت استجابة الأمم المتحدة للمطالب الخاصة بالمعونة الفنية بعدة مراحل يمكن إبراز أهم معالمها التنظيمية والإدارية على النحو التالي:

1- برنامج المعونة الفنية: المحدود جدا الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في البداية بهدف إمداد من يرغب من الدول الأعضاء بمستشارين وخبراء في النواحي الفنية وتقديم بعض المنح التدريبية. وكان هذا البرنامج يمول وفقا لقرار الجمعية العامة رقم 200 /3 لعام 1948 من الميزانية العادية للأمم المتحدة.

2- البرنامج الموسع للمعونة الفنية: والذي أقره المجلس الاقتصادي والاجتماعي بناء على مبادرة أمريكية. وكان ترومان قد وجه رسالة إلى الكونجرس الأمريكي في 25 يناير 1949، بعد تصاعد حدة الانتقادات إلى مشروع مارشال، تضمنت نداء لكي تقوم الولايات المتحدة والدول الأخرى. بحشد مواردها الفنية في مشروع مشترك للتعاون بين جميع الأمم من خلال «الأمم المتحدة» ووكالاتها المتخصصة. وعلى أثر هذه المبادرة التي هدفت إلى التخفيف من حدة الانتقادات الموجهة إلى مشروع مارشال وفي الوقت نفسه زيادة نفوذ وتأثير الولايات المتحدة داخل الأمم المتحدة قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بناء على طلب المندوب الأمريكي، بإعداد مشروع متكامل لتوسيع نطاق المعونة الفنية أسفر عن إنشاء البرنامج الموسع للمعونة الفنية يديره مكتب يسمى مكتب المعونة الفنية ويتبع المجلس الاقتصادي والاجتماعي ويمول عن طريق التبرعات الاختيارية. وقد بلغت جملة هذه التبرعات في بداية البرنامج حوالي 20 مليون دولار ازدادت تدريجيا حتى وصلت عام 1964 إلى حوالي 50 مليون دولار.

3- الصندوق الخاص: فقد اتضح، أمام ضخامة احتياجات الدول النامية

وتزايد عددها في الأمم المتحدة أن البرنامج الموسع للمعونة الفنية لا يستطيع سوى تقديم الدعم اللازم لتمويل مشروعات صغيرة محدودة الأثر في الدول النامية ومن ثم فإن الحاجة ماسة إلى مشروع أكثر اتساعا وشمولا وقدرة على تمويل مشروعات إنمائية حقيقية في الدول النامية وتحت ضغط هذه الدول، التي كان تأثيرها على المسرح الدولي قد أصبح ملموسا، تقرر إنشاء ما يسمى بالصندوق الخاص Special Fund لتمويل المشروعات التي لا يستطيع البرنامج الموسع للمعونة الفنية تمويلها. وقد بلغت جملة التبرعات التي قدمت للصندوق في عامه الأول 59 مليون دولار وصلت عام 1964 إلى حوالي 85 مليون دولار.

4- برنامج الأمم المتحدة للتنمية :UNDP وقد تم إنشاء هذا البرنامج عام 1965 عن طريق دمج البرنامج الموسع للمعونة الفنية مع الصندوق الخاص. حيث اتضح أن وجود برنامجين يمارسان أنشطة متشابهة ومتداخلة يؤدي إلى ازدواج الجهود وتبديد الموارد، ومن ثم فقد أسفرت محاولات ترشيدهما عن دمجهما معا في إطار تنظيمي واحد هو برنامج الأمم المتحدة للتنمية. وقد خضع هذا البرنامج بدوره لعدة محاولات لتطويره وتحسين أدائه.

ويعتبر هذا البرنامج منذ نشأته وحتى الآن هو أضخم برنامج لتقديم المعونة متعددة الأطراف إلى الدول النامية، تشرف عليه الأمم المتحدة وتقوم الوكالات المتخصصة بتنفيذ المشروعات الممولة من خلاله والإشراف الفني عليها.

ويعتبر «البرنامج» أحد الفروع الثانوية المستقلة التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويديره مجلس إدارة من 48 عضوا تختارهم الدول الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وكان يخص الدول النامية في مجلس إدارة البرنامج 27 مقعدا (أفريقيا :11، آسيا : 9، أمريكا اللاتينية: 7) كما يخص الدول المتقدمة 21 مقعدا (الدول الرأسمالية: 17، الدول الاشتراكية: 4) وللبرنامج سكرتارية خاصة، هي جزء من سكرتارية الأمم المتحدة، ولكن يرأسها مدير تنفيذي مسؤول أمام مجلس إدارة البرنامج. ويتبع البرنامج مكاتب خارجية في الدول التي يتطلب حجم نشاط البرنامج فيها إنشاء مثل هذه المكاتب والتي يرأسها «ممثل مقيم» وللبرنامج حاليا نشاط في أكثر من150 بلدا ناميا، ويقوم بالمساعدة في تقديم الخبرة الفنية

والتجهيزات اللازمة لإقامة مشروعات تنموية في كل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بدءا بإنتاج المحاصيل وصيد الأسماك وانتهاء بالتخطيط الاقتصادي والإدارة العامة.

ويلاحظ أن البرنامج لا يمول المشروعات التي يشارك فيها بالكامل، إذ يهدف إلى حث الدول النامية نفسها على الاستثمار من أجل التنمية. ولذلك يتعين على الدول المستفيدة أن ترصد اعتمادات محلية أو مقابلا محليا للمعونة المقدمة من البرنامج (عادة ما تكون الأراضي والمباني والهياكل الإدارية... الخ) وتتراوح نسبة الاعتمادات المحلية إلى الاعتمادات الإجمالية للمشروع من 30- 60٪، وعند منتصف الثمانينيات كانت الميزانية السنوية لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية قد وصلت إلى حوالي 670 مليون دولار تمول بالكامل من التبرعات الاختيارية للدول والمؤسسات الدولية العامة والخاصة.

وعلى الرغم من أن الدول النامية بدأت منذ الستينيات تركز مطالبها على تعديل هيكل النظام الاقتصادي الدولي، وخاصة في مجال التجارة الدولية، كما سنشير حالا، فإن مطا لبها من أجل تقديم العون المادي والفني لم تتوقف على الإطلاق. وحتى تكتمل الصورة، حول كيفية استجابة الأمم المتحدة لمطالب العالم الثالث الخاصة بالمعونة، نود أن نشير باختصار إلى أهم ما قامت به الأمم المتحدة، خاصة في مجال التنمية الصناعية وفي مجال الغذاء.

أ- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو):

وتم إنشاؤه بقرار من الجمعية العامة عام 1966 كأحد الفروع الثانوية من أجل النهوض بالتنمية الصناعية والمساعدة على الإسراع بتصنيع الدول النامية وأيضا لكي تقوم بالتنسيق بين كل أوجه نشاط منظمة الأمم المتحدة في هذا الميدان منعا للتضارب والازدواج. وقد قامت اليونيدو بجهد كبير، باعتبارها شريكا ووكالة تنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية بتوفير المساعدات للدول النامية الراغبة في صياغة سياستها الصناعية أو إنشاء صناعات جديدة أو تحسين الصناعات القائمة.

وكان تمويل أنشطة اليونيدو يتم من مصادر متعددة أهمها: برنامج الأمم المتحدة للتنمية أو الميزانية العادية، صناديق الائتمان ومساهمات مالية من مصادر مختلفة وفي 1976 قررت الجمعية العامة إنشاء صندوق

الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وذلك لدعم قدرة اليونيدو على الوفاء بسرعة ومرونة باحتياجات الدول النامية. ثم تقرر تحويل المنظمة من مجرد فرع تابع للجمعية العامة إلى وكالة متخصصة مستقلة. وفي 18 أبريل 1979 تم إقرار دستور هذه الوكالة الجديدة. لكن هذا الدستور لم يدخل حيز التنفيذ إلا عام 1985 ولم تمارس نشاطها باعتبارها الوكالة المتخصصة رقم 16 المرتبطة بالأمم المتحدة باتفاقية وصل إلا في أول يناير 1986.

ب- مجلس وبرنامج الغذاء العالمي:

فقد أدت المشاكل التي طرأت على أوضاع الغذاء في العالم خاصة خلال الفترة 72- 74 إلى نجاح الأمم المتحدة في عقد مؤتمر الغذاء العالمي في روما 1974والذي أسفر عن إنشاء مجلس غذاء عالمي يضم 36 دولة يختارها المجلس الاقتصادي والاجتماعي ويعمل على المستوى الوزاري. وقد وافق المجلس في دورته الثالثة التي عقدت في مانيلا عام 1977 على برنامج عمل للقضاء على الجوع وسوء التغذية. وقد أصبح هذا المجلس هو أعلى سلطة دولية متخصصة بمتابعة أوضاع الغذاء في العالم وبحث مشكلاته وإيجاد حلول لها، وقد ساعد المجلس على إقامة صندوق دولي للتنمية الزراعية ليعمل كوكالة متخصصة جديدة.

وإلى جانب مجلس الغذاء العالمي قامت الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ليعملا معا بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية بتقديم المساعدات على شكل مواد غذائية وخاصة في الدول الأكثر فقرا. ومنذ إنشائه عام 1963 وحتى عام 1980 قدم البرنامج مساعدات بلغت قيمتها حوالي 4 بلايين دولار.

المرحلة الثانية: البحث عن نظام اقتصادي وعالمي جديد (1964- 1980)

مع نهاية الخمسينيات لوحظ أن دول العالم الثالث بدأت تحارب بالتوازي، على جبهة أخرى، فقد ساعدت بعض المدارس الاقتصادية التي ظهرت في أمريكا اللاتينية، وخاصة دراسات راؤل بريبتش Prebisch حول تدهور شروط التبادل الدولي لصالح المنتجات المصنعة على حساب المواد الأولية، ومن ثم لصالح الدول المتقدمة على حساب الدول النامية، على زيادة الوعي بطبيعة

الخلل القائم في هيكل النظام الاقتصادي الدولي. وكانت هذه الدراسات وغيرها بداية لإلقاء الضوء على حقيقة علاقات التبعية التي تربط الدول النامية بالدول المتقدمة، والتي لم يكن التبادل التجاري غير المتكافئ سوى أحد مظاهرها، مما ولد اقتناعا لدى العديد من دول العالم الثالث بأن تغيير علاقات التبعية هو الشرط الضروري لتمكن الدول النامية من الانطلاق الاقتصادي، وأن المعونة لن تجد شيئا ما دامت علاقات التبعية كما هي، بل على العكس قد تؤدي إلى تعميقها. وهكذا بدأت الدول النامية تضغط في اتجاه بحث مشكلات التجارة الدولية بهدف وضع حلول للتغلب على العقبات التي تحول دون تحقيق عائد معقول من حصيلة بيع صادراتها، وخاصة منتجاتها الأولية، يكفي لتمويل مستلزمات التنمية التي يتعين استيرادها من الخارج، ولأن منظمة الجات لم تكن هي المنبر الدولي الملائم لطرح مثل هذه القضايا، من وجهة نظر العالم الثالث. لأن المطالبة بتعديل شروط التبادل الدولي كانت لا بد أن تصطدم بالأسس التي تقوم عليها هذه المنظمة، فقد تعين إنشاء منبر دولي جديد. وأسفرت هذه الضغوط عن قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة في 19 ديسمبر 1961 حول «التجارة أداة أساسية من أدوات التنمية الاقتصادية عبرت فيه عن رغبتها في عقد مؤتمر دولي حكومي لبحث مشكلات التجارة الدولية. وقد عقد هذا المؤتمر بالفعل في جنيف 1964 وسمي «مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD وتحول إلى جهاز دائم يجتمع بانتظام كل أربع سنوات ثم كل ثلاث سنوات. وشهد المؤتمر الأول ولادة «مجموعة دول الـ 77» لأول مرة وهي المجموعة التي ترمز إلى تكتل دول العالم الثالث، على أساس اقتصادي وليس سياسي في مواجهة الدول المتقدمة. وأصبح هذا «المؤتمر» هو المنبر الرئيسي لمناقشة كل ما يهم العلاقة بين الشمال والجنوب.

وقد ركز مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في البداية على بلورة المبادئ العامة التي تعين أن تسير عليها الدول في معاملاتها التجارية. وإلى جانب تأكيده على مبادئ المساواة والسيادة بين الدول، وعلى أن تصفية الاستعمار شرط ضروري للتنمية، وعلى مبدأ عدم التمييز في المعاملات التجارية بين النظم الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، أدخل المؤتمر مفاهيم جديدة تختلف إلى حد التناقض عن المفاهيم التي تقوم عليها الجات، فقد

أكد المؤتمر أن المساواة في التبادل التجاري أن غير المتساوين فيها ظلم لدول العالم الثالث وطالب الدول المتقدمة بمنح الدول النامية معاملة تفضيلية أو مزايا معينة دون اشتراط المعاملة بالمثل. كما أكد المؤتمر على أن التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي يجب أن يكونا مسؤولية تضامنية تقع على عاتق المجتمع الدولي ككل. ويلاحظ هنا أن دول العالم الثالث حاولت، من خلال هذا المفهوم، أن توسع من نطاق نظرية الأمن الجماعي بمفهومها التقليدي بحيث لا تقتصر المسؤولية الجماعية الدولية على وجوب التضامن والرد الجماعي في حالات وقوع عدوان مسلح فقط. كما يلاحظ أيضا أن دول العالم الثالث لم تتخلى عن مطالبها الخاصة بالمعونة ولذلك ناشد المؤتمر الدول المتقدمة ألا تقل مساعداتها للدول النامية عن ١٪. من دخلها القومي على أن تكون 70٪ على الأقل من جملة هذه المساعدات من مصادر رسمية. كما طالب الدول المتقدمة أيضا بضرورة تدعيم الصناعة الوطنية في دول العالم الثالث عن طريق تقديم مساعدة فنية وتسهيل عملية نقل التكنولوجيا وتمكين الدول النامية من حماية صناعاته الوطنية ولعمل على ابتكار نظام يكفل ثبات أسعار المواد الأولية، ومساعدتها على تخفيف أعبائها في النفقات غير المنظورة (كالنقل والتأمين وخلافه)... الخ.

والواقع أن قرارات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأول الذي عقد بجنيف عام 1964 شكلت نقلة نوعية كبرى، على المستويين الفكري والتنظيمي، في فلسفة الأمم المتحدة وموقفها من قضايا التنمية في العالم الثالث وعبرت عن اتجاه فكري مختلف تماما بالمقارنة بقواعد القانون الدولي التقليدي ومثلت بداية قوية لبلورة ما اصطلح على تسميته فيما بعد بقانون التنمية. وقد أصبحت هذه القرارات هي الأساس والركيزة لمجمل مطالب دول العالم الثالث الرامية إلى إقامة نظام عالمي اقتصادي جديد وهي المطالب التي لم يصبح لها قدرات المصداقية إلا بعد حرب أكتوبر 1973 وظهور تكتل الدول المنتجة للنفط.

وقد كان لهذا التحرك من جانب دول العالم الثالث تأثير مباشر على منظمة الجات التي بدأت تخشى من التكتل التجاري لدول العالم الثالث.. فأدخلت في البداية بعض المرونة بالنسبة لشروط تطبيق الحماية، لكن الخطوة الأكثر أهمية تمت عام 1965 حين تم تعديل الاتفاقية لتحتوي على

قسم خاص بالتعامل مع الدول النامية مما سهل من انضمام الكثير من دول العالم إليها. وكان هذا بداية عملية لجهود انتهت في أعقاب المؤتمر الثاني الذي عقد في نيودلهي عام 1968 ببلورة ما سمي نظام التفضيلات المعمم Generalized System of Preferences وهو النظام الذي بدأ تطبيقه عام 1971 من جانب أوروبا ثم اليابان في نفس العام لكن الولايات المتحدة لم تطبقه إلا عام 1976.

غير أنه فيما عدا نظام التفضيلات المعمم، والذي منح دول العالم الثالث ميزة خاصة للوصول إلى أسواق الدول المتقدمة، لما تسفر المفاوضات داخل مؤتمر الأمم المتحدة عن نتائج ملموسة وكانت الجمعية العامة قد وضعت استراتيجية للتنمية يعاد النظر فيها كل عشر سنوات وأعلنت عقد الستينيات (1961-1970) عقد التنمية الأول ووضعت له هدفا هو زيادة نمو الدخل القومي في دول العالم الثالث بمعدل 5٪ سنويا على الأقل. لكن هذا الهدف لم يتحقق كما لم تتحقق الأهداف التي وضعت لعقد التنمية الثاني (1971-1980). فقد زادت مديونية العالم الثالث زيادة كبيرة جدا، ولم يبلغ إجمالي مساعدات الدول المتقدمة للدول النامية نصف المستهدف وهو 1٪ فقط من الدخل القومي.... الخ. وكان هذا هو المناخ الذي اندلعت فيه حرب أكتوبر 1973 وبرز فيه تكتل الدول المصدرة للنفط في إشارة واضحة إلى أن بعض الدول النامية على الأقل يمكن أن يكون لها أسنان حادة وأنها تملك أدوات ضغط وتأثير لا يمكن التقليل من شأنها.

في هذا الإطار بدا هيكل علاقات القوى بين الشمال والجنوب وكأنه قد استفاد قدرا من التوازن بما يكفي لمنح الحوار بين الطرفين قوة دفع جديدة وإضفاء بعض المصداقية عليه. وترتب على قوة الدفع هذه عقد دورة خاصة للجمعية العامة في أبريل 1974 أقرت وثيقتين على درجة كبيرة من الأهمية وهما «إعلان بشأن إقامة نظام اقتصادي عالمي جديد» و «برنامج عمل لإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد». ثم أقرت الجمعية العامة في دورتها العادية التالية (الدورة 29 لعام 1975) «ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية» وهو الميثاق الذي وضع قضية التنمية في دول العالم الثالث في مستوى الالتزام الدولي والمسؤولية الجماعية الدولية. وهو تطور لم يكن يخطر على بال مؤسسو الأمم المتحدة إطلاقا وقد أدت قوة الدفع في

هذا الاتجاه إلى عقد دورات خاصة أخرى في سبتمبر 1975 عن التنمية والاقتصاد والتعاون الدوليين» طالبت فيها الدول النامية بإجراء مفاوضات محددة في نطاق الأمم المتحدة للاتفاق على الإجراءات الخاصة بتنويع إنتاج وصادرات الدول النامية، والتمويل من أجل التنمية، والحصول على العلم والتقنية، وعدد من الإجراءات الأخرى في مجالات الزراعة والغذاء. ثم خطت الجمعية العامة خطوة جديدة نحو إعادة بناء القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في هيكل الأمم المتحدة فوافقت في عام 1977 على عدد من الإصلاحيات تستهدف جعل نظام الأمم المتحدة تدريجيا أكثر استجابة لاحتياجات التغيير للتعاون الاقتصادي الدولي.

غير أن قوة الدفع هذه ما لبثت أن تلاشت نتيجة لعوامل كثيرة وأثر ذلك على تناول الأمم المتحدة للقضايا الاقتصادية والاجتماعية وخاصة ما يتعلق منها بقضايا التنمية في العالم الثالث.

المرحلة الثالثة: تراجع دول العالم الثالث 1980 :

توقفت قدرة العالم الثالث على استخدام أغلبيته العددية في الجمعية العامة للأمم المتحدة لإحداث تغيير جوهري في هيكل النظام الاقتصادي العالمي على مدى اقتناع دول الشمال المتقدم بأن التكلفة المترتبة على تقديم التنازلات اللازمة لإحداث مثل هذا التغيير أقل من التكلفة التي يمكن أن تترتب على رفضه لها. وما كان لدول الشمال أن تقتنع بنظرية «الاعتماد المتبادل» ما لم يثبت العالم الثالث قدرته على التماسك والوحدة وهو ما لم يحدث. فبعد فترة قصيرة بدت فيها الدول المنتجة للنفط وكأنها تتحدث، من موقع القوة، باسم العالم الثالث كله ما لبث تماسك العالم الثالث أن انهار. ولأن منطقة الشرق الأوسط كانت هي المنطقة التي اندلعت منها شرارة التغيير، فقد توقف مصير العالم الثالث وتماسكه في الواقع على ما يجري فيها. وقد بدا العالم العربي محتفظا بتماسكه خلال السنوات التالية لحرب 73 مباشرة. ولم يكن الحوار العربي-الأوروبي» أو «الحوار العربي-الأفريقي» سوى علامات ظاهرة على هذا التماسك الذي شكل العمود الفقري لتماسك العالم الثالث كله وخاصة من خلال محور العلاقات العربية-الأفريقية. لكن هذا التماسك ما لبث أن انهار أيضا. وكانت الضربة المباشرة

ضد تماسك الدول النفطية نفسها، باعتبارها مستودع القوة الرئيسية ورأس الحربة في حوار الشمال والجنوب، هي الحرب الشاملة بين دولتين نفطيتين كبيرتين وهما العراق وإيران وهكذا بدا الشرق الأوسط وكأنه يدخل في دوامة هائلة من الصراع فانفرط عقد النظام العربي ومعه النظام العالمي كله.

على الناحية الأخرى كان نظام دول الشمال قد بدأ يفيق من الصدمة البترولية ويمارس سياسات شديدة الفعالية لترشيد الطاقة والبحث عن مصادر جديدة لها، وبعد استيعاب موجاتها الأولى راح ينسق سياساته لمحاولة استعادة سيطرته من جديد على سوق النفط. وما هي إلا سنوات قليلة حتى بدأ يستعيد تدريجيا سيطرته على هذه السوق في ظل الانقسامات ومرحلة الاضطراب الكبرى التي بدأ العالم الثالث يدخل فيها. وبوصول ريجان إلى السلطة في الولايات المتحدة بدأت الإدارة الأمريكية تصعد من ضغوطها على الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها. وكانت بوادر هذا التشدد قد لاحت من قبل حين أقدمت الولايات المتحدة على الانسحاب من منظمة العمل الدولية ثم من منظمة اليونسكو، وبدأت تضغط ماليا وسياسيا على الأمم المتحدة نفسها وخاصة بعد صدور قرار الجمعية العامة 3379 لسنة 1975 والذي يعتبر الصهيونية لونا من ألوان العنصرية لكن مع وصول اليمين الأمريكي بقيادة ريجان إلى السلطة عام1980 بدأت سياسة أمريكية جديدة تماما وسافرة العداء ضد الأمم المتحدة التي اتهمت بأنها تجاوزت كل الخطوط الحمراء وأن محاولاتها لإقامة ما يسمى بنظام اقتصادي عالمي جديد يضر ضررا بالغا بمصالحها الوطنية العليا وتصور هذا التيار أن العالم الثالث قد أصبح ألعوبة في يد الاتحاد السوفييتي ومنظومة الدول الاشتراكية. وفي هذا السياق بدأت الولايات المتحدة سباقا جديدا للتسلح بإطلاق برنامج «حرب النجوم» بهدف الضغط على الاتحاد السوفييتي، وامتنعت عن دفع حصتها في ميزانية الأمم المتحدة والعديد من الوكالات المتخصصة بهدف الضغط على العالم الثالث وإرباكه.

على صعيد آخر، فمع وصول جورباتشوف إلى السلطة في الاتحاد السوفييتي عام 1985 بدأت محاولات التهدئة، بل وبدأ العالم الثالث يتعرض لضغوط من جانب الاتحاد السوفييتي بعد أن أحس أنه قد تورط في

الصراع العالمي بأكثر مما ينبغي وأنه آن الأوان لكي يقوم بعملية جراحية لتقصير خطوطه.

هذه العوامل كلها أسهمت في تحجيم دور العالم الثالث وتأثيره على المسرح العالمي. ولذلك ظلت «الإعلانات» و «المواثيق» و «البرامج» المتعلقة بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد مجرد أطر وأدوات مؤسسية أو ديبلوماسية أو حتى قانونية لكنها تفتقر إلى الوقود الذي يعطيها قدرة الحركة وقوة الفعل المؤثر على أرض الواقع وكانت هذه المرحلة هي نهاية مرحلة و بداية مرحلة أخرى شهدت مزيدا من تهميش دور العالم الثالث بعد انهيار المعسكر الاشتراكي وتفكك الاتحاد السوفييتي. وسوف نشرح في موضع آخر كيف أن هذا التهميش قد أدى إلى إعادة صياغة دور الأمم المتحدة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية بطريقة تختلف تماما عما حدث خلال الستينيات والسبعينات.

المبحث الثالث

القضايا الكونية والقضايا الأخرى

على الرغم من أن قضايا التنمية احتلت موقعا متميزا على جدول أعمال الأمم المتحدة فإن ذلك لم يحل دون اهتمام الأمم المتحدة بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية الأخرى. والواقع أن المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الدولية التي اهتمت الأمم المتحدة بدراستها وتشخيصها أو بالبحث عن حلول لها وقامت بإنشاء هياكل وآليات معينه لهذا الغرض هي من الكثرة والتشعب بحيث يستحيل على أي باحث فرد حصرها تماما والإلمام بكافة تفصيلاتها. لكننا نود هنا أن نلفت النظر إلى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحول بمرور الوقت إلى مركز لا يبارى قي جمع وتحليل المعلومات حول مختلف القضايا والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية الدولية. وكثيرا ما كان له ولأجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة فضل السبق في لفت نظر العالم إلى العديد من القضايا والمشكلات و الأخطار التي تهم العالم كله وتهدد البشرية بأسرها. وفيما يلي عرض موجز لبعض أنماط القضايا والمشكلات، وخصوصا الكونية منها، والتي اهتمت

بها الأمم المتحدة اهتماما خاصا:

١ - قضايا البيئة:

كان للأمم المتحدة فضل السبق في لفت الانتباه إلى الأخطار المحدقة بالبيئة الإنسانية ولعبت دورا شديد الأهمية في نشر الوعي بها على المستوى العالمي. وقد بدأ نشاطها المكثف في هذا المجال عندما قررت الجمعية العامة في عام 1968 عقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الإنسانية لدراسة مشكلة التلوث التي تهدد الكرة الأرضية والبحث عن حلول لها. وقد عقد المؤتمر الأول في ستوكهولم عام 1972 وصدر عنه أول إعلان دولي عن البيئة الإنسانية وقد تضمن: حق الإنسان في بيئة نظيفة، ومسؤولية الإنسان الفرد والدولة عن حماية البيئة وتحسينها لصالح الأجيال المقبلة وضمان إلا تؤدي أنشطة الدول إلى إلحاق الدمار بالبيئة في الدول الأخرى، وأهمية التعاون الدولي لوضع قانون دولي لمكافحة التلوث وحماية البيئة من الأخطار المحدقة بها... الخ. كما صدر عن المؤتمر خطة عمل تتضمن قائمة طويلة بالوسائل التي يتعين على الدول والهيئات الدولية اتخاذها لحماية الحياة، والسيطرة على التلوث الناتج عن الأجهزة الملوثة للبيئة من صنع الإنسان، وتنظيف المدن وغيرها من التجمعات السكنية.... الخ. أما النتيجة العملية الأكثر أهمية لهذا المؤتمر فقد تمثلت في التوصية بإنشاء «برنامج الأمم المتحدة للبيئة» والذي أنشئ فعلا عام 1972 ليصبح جهازا دائما هدفه رصد التغيرات المهمة التي تطرأ على البيئة ودراستها وتشجيع وتنسيق السياسات البيئية.

ويقوم «برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP، وفقا لخطة العمل التي تم اعتمادها في استوكهولم بعملية «مراقبة البيئة الأرضية Global Environmental Monitoring System. وهي عبارة عن شبكة مراقبة دولية تتكون من ثلاثة عناصر رئيسية:

أ- شبكة الرصد البيئي: والتي تزود الحكومات بالمعلومات اللازمة لتمكينها من استيعاب مشكلات البيئة وضمان مشاركتها في مكافحة التغييرات البيئية المضادة.

ب- إدارة مرجعية بالحسابات الإلكترونية :INFOTERRA تسجل فيها كل

المعلومات المتعلقة بالبيئة والخبرات العاملة في مجالها على نحو يسهل استخدامه والرجوع إليه في أي وقت وبسرعة.

جـ- السجل الدولي للكيماويات السامة:: والذي يعمل من خلاله شبكة من المراسلين المحليين لتوفير المعلومات المتاحة عن أنواع الكيماويات المحتمل أن تشكل خطرا على صحة الإنسان وبيئته.

وفي عام 1977 كلف «مؤتمر الأمم المتحدة للتصحر» برنامج البيئة بالاضطلاع بمسؤولية تنفيذ خطة العمل التي تمت الموافقة عليها لمكافحة انتشار الصحراء.

وحتى منتصف الثمانينيات كان برنامج الأمم المتحدة للبيئة يقوم بتنفيذ حوالي 1000 مشروع في كافة المجالات المتعلقة بالبيئة: التلوث البحري والجوي، المناخ، الفضاء الخارجي، التصحر، النحر البحري... الخ.

وكان نشاط برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو الذي لعب دورا أساسيا كي تأخذ قضايا البيئة وخاصة في السنوات العشر الأخيرة، اهتماما واسع النطاق سواء على أعلى مستوى مراكز صنع القرار في العالم أو على مستوى الرأي العام والجمهور العادي.

2- قضايا السكان:

اهتمت الأمم المتحدة، منذ نشأتها، بأوضاع السكان في العالم بدليل أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قرر فور تشكيله إنشاء «لجنة السكان» لتصبح إحدى لجانه الوظيفية ومارست نشاطها منذ 1947، وقد تركزت جهودها في بادئ الأمر على جمع البيانات والإحصاءات الديموغرافية واستكمال البيانات بالنسبة لمناطق واسعة من العالم لم تكن هناك أي معلومات دقيقة حولها وكذلك تحسين أساليب جمع ومعالجة هذه البيانات. وفي عام1966، وكنتيجة مباشرة للمناخ السائد في الأمم المتحدة حول ضرورة تقديم الدعم لجهود التنمية في العالم الثالث، حدثت نقطة تحول بالنسبة لأسلوب معالجة الأمم المتحدة للمشكلات السكانية حينما بدأت توجه نشاطها إلى البرامج العملية ومساعدة الحكومات التي ترغب في تطوير برامجها السكانية المتعلقة بالبحوث أو جمع المعلومات والإعلام والخدمات الاستشارية والبرامج التدريبية. وأنشئ في عام 1967«صندوق الأمم المتحدة

للأنشطة السكانية» يمول عن طريق التبرعات الاختيارية من الحكومات والمصادر الأخرى، لدعم قدرة الأمم المتحدة على تنفيذ المشروعات الميدانية المتعلقة بالأنشطة السكانية في العديد من مناطق العالم وخاصة الدول النامية. ثم حدثت طفرة أخرى في جهود الأمم المتحدة في هذا المجال حين تمكنت من «مؤتمر السكان العالمي» الأول في بوخارست عام 1974 والذي حضره ممثلو 136 وصدرت عنه «خطة عمل دولية للسكان». وكان لهذه الخطة صدى عالمي واسع النطاق لأنها شكلت نقلة نوعية في مجال اهتمامات الأمم المتحدة، والتي كانت مقصورة حتى ذلك الوقت، على المسائل الفنية البحتة، حيث لفتت الأنظار إلى المسائل المتصلة بالاستراتيجيات والسياسات السكانية وعلاقة الأوضاع السكنية بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية وما يتصل بذلك كله من قضايا حساسة لها علاقة بالنظم القيمية والأخلاقية السائدة مثل تنظيم النسل، وحقوق المرأة... الخ. وفي عام 1984 عقدت الأمم المتحدة مؤتمرا عالميا ثانيا عن السكان في المكسيك عام 1984، وقد أكد هذا المؤتمر صحة التوجه العام للاستراتيجية العالمية التي تبناها المؤتمر الأول وأعاد فحص التطورات التي استحدثت على ساحة الخريطة السكانية للعالم. وأصدر إعلانا جديدا حول«السكان والتنمية» احتوى على 88 توصية. وحدد قضايا بعينها يتعين تركيز الجهد والتعاون الدولي حولها، وخصوصا ما يتعلق منها بظواهر بازغة يتعين أن تحظى باهتمام أكبر مثل: مشكلات الهجرة، والمناطق الحضرية. حصل لفت هذا المؤتمر الانتباه إلى ضرورة تبني مدخل جامع للقطاعات Intersectorial approach بالنسبة لدراسة قضايا السكان والتنمية وتبني سياسات تحترم حقوق الإنسان الفرد وحقوق الأسرة ولتحسين أوضاع المرأة وزيادة إسهامها في كل أوجه التنمية.

ويعتبر قطاع السكان من بين القطاعات التي ستحظى بأهمية أكبر بعد نهاية الحرب الباردة، في نفس الاتجاه، وخاصة بسبب صلته بقضايا الهجرة وحقوق الإنسان.

3- نشاط الشركات متعددة الجنسية ودورها في الاقتصاد العالمي:

بدأ نشاط الشركات متعددة الجنسية يلفت أنظار الأمم المتحدة وخاصة الدول النامية فيها. وعندما بدأت هذه الدول تتحدث عن ضرورة وضع

«نظام اقتصادي عالمي جديد» كان لا بد أن تحتل هذه الظاهرة البازغة والمتزايدة الأهمية والخطورة في الاقتصاد الدولي موقعا بارزا في ظل المقترحات الرامية إلى إصلاح الخلل القائم في النظام الاقتصادي العالمي. وعلى الرغم من أن الدول النامية كانت على وعي تام بالدور الإيجابي الذي يمكن أن تقوم به هذه الشركات في خدمة التنمية وخصوصا في مجال زيادة الاستثمار ونقل التكنولوجيا .. الخ، فإنها ركزت في منتصف السبعينيات على الجوانب السلبية الظاهرة وخاصة ما يتعلق منها بقدرتها على التدخل في الشؤون السياسية الداخلية للدول الصغيرة والمتوسطة وعلاقتها بأجهزة المخابرات في الدول الكبرى، ونزعتها الاحتكارية الضارة بقواعد المنافسة...الخ. وكان هذا هو الجانب الذي حاولت الدول النامية أن تضع له ضوابط دولية من خلال الأمم المتحدة. ولذلك لم يكن غريبا أن يتضمن «ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية» الصادر عن الجمعية العامة عام 1974 نصا (الفقرة 2/م^2) يشير صراحة إلى حق الدول في: وضع القواعد الخاصة بتنظيم الاستثمارات الأجنبية، ووضع القواعد الخاصة بتنظيم والرقابة على أنشطة الشركات متعددة الجنسية، وتأميم الممتلكات الأجنبية». أما برنامج العمل فقد أوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإنشاء «لجنة الشركات متعددة الجنسية» وحدد مهمتها الأساسية في «وضع ميثاق شرف دولي خاص بسلوك هذه الشركات». وقد تم إنشاء هذه اللجنة بالفعل كإحدى لجات المجلس الدائمة.

ومنذ ذلك الوقت تصاعد اهتمام الأمم المتحدة بدراسة هذه القاهرة من جميع جوانبها وتعددت الأنشطة المتعلقة حد وخصوصا بعد إنشاء «مركز الشركات متعددة الجنسية Centre on Transnational Corporations. ويتمحور هذا النشاط حول أربعة أنماط من الأنشطة:

1- أنشطة معيارية normative تركز على بلورة القواعد التي يتعين أن طبيعة العلاقة بين هذه الشركات والدولة المضيفة وحقوق وواجبات كل منهما.

2- أنشطة بحثية: تتابع تطور ودور هذه الشركات في مجالات الاستثمار والإنتاج والعمالة ونقل التكنولوجيا ... الخ. وأهم ما ينشر في هذا السياق التقرير الشامل حول تطور هذه الشركات وأنشطتها في العالم Surveys

والذي ينشر كان خمس سنوات، والتقرير السنوي المعنون World Investment Report بالإضافة إلى ما ينشر دوريا حول الموضوعات المختلفة.

3- أنشطة تتعلق بالتعاون الفني: لتقديم خدمة استشارية بهدف معاونة الدول النامية على تطوير أساليب التعامل مع هذه الشركات، وتقديم منح وتنظيم دورات تدريبية.

4- أنشطة إعلامية: هدفها جمع وتصنيف وتحليل ونشر كافة البيانات المتعلقة بالشركات متعددة الجنسية وإتاحتها لكل الحكومات والمنظمات غير الحكومية.

هذا ومن الجدير بالذكر أن هذا القطاع من أنشطة الأمم المتحدة هو من بين القطاعات التي بدأ يطرأ عليها تغير كبير نتيجة للتطورات التي حدثت مؤخرا في النظم العالمي، كما سنشير فيما بعد.

4-الرقابة الدولية على المخدرات، ومكافحة الجريمة:

وكانت الأمم المتحدة قد أنشأت «لجنة العقاقير المخدرة» كإحدى اللجان المنبثقة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي منذ عام 1946، بهدف بحث أنسب الأساليب لمراقبة إنتاج واستخدام المخدرات والمواد المهدئة. ونظرا للتطور الكبير الذي طرأ على الأنشطة المتعلقة بتهريب وتعاطي المخدرات في العالم فقد حاولت الأمم المتحدة أن تطور من أساليبها لتشديد الرقابة الدولية. وتمكنت في عام 1971 من عقد اتفاقية دولية خاصة بإساءة استخدام العقاقير دخلت حيز التنفيذ عام 1976، كما تم إنشاء «مجلس دولي لمراقبة المخدرات» بدأ نشاطه عام 1968 بغرض التقييم المستمر والمراجعة الشاملة للتقديرات المتعلقة بالاحتياجات السنوية من العقاقير المخدرة وأيضا مراقبة الاتجار المشروع في المواد المهدئة، كما أنشئ أيضا صندوق الأمم المتحدة لمراقبة إساءة استعمال العقاقير»... الخ.

وفي مجال منع الجريمة تجدر الإشارة إلى أن جهود الأمم المتحدة تركزت في البداية على إنشاء عدد من المراكز البحثية ومراكز تدريب العاملين على منع الجريمة ومعاملة المجرمين في عدد من الأقاليم، وأيضا على عقد مؤتمر دولي كل خمس سنوات يشارك فيه أخصائيون في الجريمة، والباثولوجيا، وخبراء القانون الدولي وحقوق الإنسان والتأهيل بالإضافة

إلى كبار ضباط الشرطة لاستعراض التطورات في علم الجريمة وصياغة القواعد الدولية المقبولة لمعاملة المجرمين.

والواقع أنه يصعب علينا جدا أن نستطرد في عرض وتحليل ممارسات الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث تفرعت أنشطتها وتشعبت، كما سبق أن أشرنا، إلى درجة أنها أصبحت تغطي كافة ميادين النشاط الإنساني كله، بما في ذلك أنشطة خاصة بالمعوقين والمسنين والشباب والمرأة..... الخ. ولكننا نود أن نلفت النظر في نهاية هذا الفصل إلى أمرين:

الأمر الأول: هو أن أنشطة الأمم المتحدة في كافة الميادين قد أصبحت من التداخل والتشابك بحيث يتعذر تماما الفصل بينها. وعلى سبيل المثال فقد سبق أن تحدثنا بقدر أكبر من التفصيل في الفصل السابق عن أنشطة الأمم المتحدة في مجالي حقوق الإنسان ونزع السلاح. ومجال حقوق الإنسان وثيق الصلة بالأنشطة «الاجتماعية» للأمم المتحدة. وإذا كان مجال «نزع السلاح» مثلا يبدو أكثر اتصالا بأنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، فإنه من المؤكد أن بعض ما تقوم به الأمم المتحدة من أنشطة في مجال نزع السلاح له صلة وثيقة بأنشطتها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية. من ذلك مثلا الأنشطة الخاصة بالدراسات حول نفقات التسلح والتنمية أو تأثير التفجيرات النووية على التلوث أو البيئة... الخ.

الأمر الثاني: أننا لم نفرد حيزا منفصلا لتحليل دور وأنشطة الأمم المتحدة في مجال تطوير القانون الدولي نظرا لأن هذا التحليل يحتاج إلى مساحة كبيرة من ناحية ولأنه يتعلق بأنشطة تغطي كافة ميادين النشاط الأخرى وليس نشاطا قائما بذاته. ومع ذلك فإننا نود أن نلفت الانتباه هنا إلى أن بعض ما تقوم به الأمم المتحدة من جهود في هذا الصدد له علاقة وثيقة بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية التي أشرنا إلى العديد منها ولكننا لم نشر إلى البعض الآخر. وعلى سبيل المثال فإن الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها الأمم المتحدة في مجال تطوير «قانون البحار» مثلا والتي بدأت منذ عام 1958 تفتح آفاقا جديدة أمام إمكانية تطوير دور الأمم المتحدة في المسائل المتعلقة بالتنمية بشكل قد يكون حاسما وذلك من خلال احتمال إنشاء هيئة دولية لضمان استغلال ثروات قاع البحر الدولية باعتباره إرثا مشتركا للبشرية.

7 أزمة الأمم المتحدة في زمن الحرب الباردة

مقدمة

من المفارقات الغريبة أنه في الوقت الذي كانت فيه الحرب الباردة على وشك الانتهاء، قبيل انهيار الاتحاد السوفييتي مباشرة، كانت الأمم المتحدة تبدو في حالة أزمة خانقة تمسك بتلابيبها وتضعها على حافة الإفلاس والعجز أحيانا عن تدبير الموارد المالية اللازمة لدفع مرتبات موظفيها. ومن المفارقات الأكثر غرابة أن الولايات المتحدة كانت هي التي تبدو في تناقض مع المجتمع الدولي كله في ذلك الوقت. فقد كانت هي الأكثر استخداما لحق الفيتو خلال هذه الفترة وكانت هي الأكثر مديونية للأمم المتحدة والمتسبب الرئيسي في عجزها المالي.

وكان ظاهر الأمور يوحي بأن أزمة الأمم المتحدة هي أزمة مالية في الأساس وأنها أزمة طارئة سرعان ما تنقشع مثلما انقشعت كل أزماتها السابقة. لكن الواقع أن الأزمة لم تكن مجرد أزمة مالية ولم تكن طارئة أو مؤقتة. ذلك أن الأزمة المالية كانت تخفي وراءها في الواقع أزمة سياسية

تضرب بجذورها عميقا في تربة النظام الدولي وفي بنية المنظمة، ولم تكن أزمة طارئة بل كانت نتاج تراكمات لسلسلة طويلة وممتدة من المشكلات المستعصية. وعلى الرغم من أن الأزمة كانت تبدو وكأنها بين الأمم المتحدة من ناحية وبين الولايات المتحدة من ناحية أخرى، فإن الباحث المتعمق كان يستطيع أن يلحظ بسهولة أن الأمم المتحدة، بوضعها القائم في ذلك الوقت لم تكن ترضي أحدا على الإطلاق وكانت موضع انتقاد من كل الأطراف في المعسكر الغربي بقيادة الولايات المتحدة والمعسكر الشرقي بقيادة الاتحاد السوفييتي ومجموعة دول العالم الثالث التي كانت تبدو كسفينة تائهة وسط الأمواج المتلاطمة وبلا قيادة واضحة.

وفي هذا الفصل سنحاول أن نلقي الضوء على أزمة الأمم المتحدة كما تجسدت من خلال أطوارها المتعاقبة أثناء فترة الحرب الباردة، وعلى المحاولات التي بذلت لتجاوزها في كل مرة وكيف أن كل محاولات الإصلاح التي تمت كانت جزئية ومحدودة وغير قادرة على إيجاد حلول حقيقية لانتشال الأمم المتحدة من عثرتها.

المبحث الأول

البحث عن الجذور

لم تكن الأزمة المالية التي أمسكت بتلابيب الأمم المتحدة خلال السنوات السابقة على انتهاء الحرب الباردة هي أول أزمة مالية تواجهها، وإن كانت أعمقها وأكثرها حدة، ولم تكن الأزمة السياسية التي وضعت الولايات المتحدة في شبه مواجهة مع الأمم المتحدة خلال هذه الفترة هي أول أزمة سياسية تضع الأمم المتحدة في تناقض أو في مواجهة مع دول كبرى أو مع مجموعة من الدول. فقد سبق أن اصطدم الاتحاد السوفييتي مع الأمم المتحدة في مناسبات كثيرة جدا ولأسباب متنوعة. كذلك فإن مجموعة دول «عدم الانحياز» أو «العالم الثالث» نفسها لم تكن راضية تماما عن أوضاع كثيرة داخل الأمم المتحدة.

والواقع أنه لكي نغوص في عمق أزمة الأمم المتحدة ونبحث عن جذورها الحقيقية يتعين أن نتتبع موقف المجموعات الدولية الثلاث التي شكلت أضلاع المثلث في النظام الدولي خلال فترة الحرب الباردة، وهي الكتلة الشرقية والكتلة الغربية ومجموعة دول عدم الانحياز من الأمم المتحدة. فقد حاولت كل منها أن تدفع الأمم المتحدة أو تجذبها في اتجاهات معينة. ولم تكن أزمة الأمم

المتحدة، عند نهاية الثمانينيات، سوى حصيلة تراكم هذا الإرخاء والجذب المتكرر طوال فترة الحرب الباردة والتي امتدت أربعين عاما.

١ - الاتحاد السوفييتي:

لم تكن الأمم المتحدة بالنسبة للاتحاد السوفييتي، وخاصة بعد اندلاع الحرب الباردة مع الكتلة الغربية، هي الساحة الملائمة لمعالجة المشكلات الدولية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، من وجهة نظره. فقد كان ينظر إليها على أنها معقل للنفوذ الغربي وأن الولايات المتحدة ستحاول استخدامها كأداة من أدوات سياستها الخارجية في حربها الباردة ضده عن طريق محاولة عزله دوليا وإحكام سياسة الاحتواء التي كانت قد بدأت تنتهجها في مواجهته. واعتقد الاتحاد السوفييتي أن الولايات المتحدة، وخاصة بعد مشروع مارشال ثم بعد قيام حلف الأطلنطي، أكدت نواياها العدائية ضده وقررت تنظيم معسكرها ومنطقة نفوذها بعيدا عن الأمم المتحدة التي لم تعد ترى فيها سوى ساحة ملائمة لحربها الباردة ضد الاتحاد السوفييتي. ولا جدال في أن سياسة الاتحاد السوفييتي الخارجية بعد الحرب العالمية الثانية، بما فيها سياسته تجاه الأمم المتحدة، تأثرت بعاملين عام جانب كبير من الأهمية.

الأول: مرحلة العزلة الطويلة التي فرضت عليه بعد قيام الثورة البلشفية واستمرت طوال فترة ما بين الحربين تقريبا، مما ولد اقتناعا يصل إلى حد اليقين بأن الغرب لا يضمن له سوى الشر وأنه لا يهدف إلا إلى استيعابه واحتوائه أو عزله.

الثاني: أنه دفع ثمنا غاليا جدا في الحرب العالمية الثانية وقدم وحده تضحيات بشرية تفوق ما قدمته دول الحلفاء الأخرى مجتمعة، ومن ثم فإن هذه الدول مدينة له بانتصارها وعليها أن تتفهم على الأقل رغبته في تحصين نفسه وحمايتها بسياج من الدول الصديقة.

وكان الاتحاد السوفييتي قد حاول أثناء الحرب، عندما كان يتفاوض مع الولايات المتحدة وبريطانيا على الخطوط العريضة لميثاق الأمم المتحدة، أن يبحث عن وسيلة دستورية يدعم بها نفوذه في الجمعية العامة. فاقترح على حلفائه قبول كل الجمهوريات السوفييتية أعضاء في الأمم المتحدة مدعيا

أن علاقة «التبعية» التي تربطها بالاتحاد لا تقل عن علاقة التبعية التي تربط بريطانيا بدول الكومنولث أو التي تربط الولايات المتحدة بالدول الأمريكية. لكنه لم يستطيع أن يحصل إلا على تنازل محدود تمثل في قبول روسيا البيضاء وأوكرانيا فقط. ولهذا كان تمسك الاتحاد السوفييتي بحق الفيتو باعتباره السلاح الوحيد الذي تبقى له للحيلولة دون أن تتحول «الأمم المتحدة» إلى أداة معادية له في مرحلة ما بعد الحرب واعتبر هذا الحق شرطا أساسيا للموافقة على قيام المنظمة أصلا.

وعندما بدأت تلوح في الأفق بوادر الحرب الباردة كان من الواضح أن ساحة الأمم المتحدة ليست هي المنبر المثالي الذي يستطيع من خلاله أن يمارس نفوذه على المسرح الدولي. فقد كان المعسكر الغربي يسيطر على «أغلبية أتوماتيكية» ساحقة في الجمعية العامة، وعلى أربعة من خمسة من المقاعد الدائمة في مجلس الأمن. ولم يكن إسهامه المالي في ميزانية الأمم المتحدة يمكن أن يشكل في ذلك الوقت عامل ضغط يذكر لأنه كان أقل من 6٪ من إجمالي الميزانية. لذلك بدا سلاح الفيتو وكأنه سلاحه الوحيد وحاول استخدامه ليحقق هدفين داخل الأمم المتحدة: الأول: الحيلولة دون صدور قرارات تمس مصالحه الوطنية العليا، والثاني: محاولة توسيع نفوذه إن استطاع من خلال استخدام الفيتو لحماية حلفائه أيضا. والواقع أن معركة العضوية التي خاضها الاتحاد السوفييتي داخل مجلس الأمن لفرض قبول دول أوروبا الشرقية الحليفة له في الأمم المتحدة كانت بالغة الدلالة في هذا الصدد. فقد رأى الاتحاد السوفييتي في عدم حصول طلبات العضوية المقدمة من جانب هذه الدول على الأغلبية الكافية لصدور توصية مجلس الأمن على أنها محاولة متعمدة من جانب الغرب موجهة ضده ولفرض العزلة عليه، ومن ثم قرر أن يستخدم حق الفيتو ضد طلبات الالتحاق المقدمة من جانب الدول الأخرى التي تصورها حليفة أو تابعة للغرب، حتى ولو كانت تحظى بموافقة كل الدول الأخرى، وحتى لو لم يكن لهذا الموقف ما يبرره من الناحيتين القانونية والأخلاقية معا.

إن نظرة فاحصة على سياسة الاتحاد السوفييتي تجاه الأمم المتحدة وعلى التكتيكات أو الأساليب التي استخدمها لتطويع هذه المنظمة لخدمة أهدافه ومصالحه الاستراتيجية العليا خلال فترة الحرب الباردة تشير إلى

وجود ثلاث مراحل متميزة:

المرحلة الأولى: (1946-1965):

واتسمت بالحذر وعدم الثقة بل والعداء السافر. وبدا الاتحاد السوفييتي خلالها معزولا داخل الأمم المتحدة. واصطدمت سياساته مع سياسة الأغلبية اصطداما مباشرا وخاصة خلال النصف الأول من هذه المرحلة. وهناك مؤشرات عديدة توضح هذا التصادم والذي تم على مستويات عديدة:

المؤشر الأول: هو الإسراف في استخدام حق الفيتو إلى الدرجة التي بدا معها الاتحاد السوفييتي وكأنه الدولة الوحيدة التي تقف عقبة دون إعمال إرادة المجتمع الدولي. فقد استخدم حق الاعتراض أكثر من مائة مرة خلال هذه الفترة، بينما لم يستخدم هذا الحق إطلاقا من جانب الولايات المتحدة واستخدمته فرنسا أربع مرات والمملكة المتحدة ثلاث مرات والصين مرة واحدة خلال الفترة نفسها. ويدل ذلك على أن عزلة الاتحاد السوفييتي ودول الكتلة الشرقية داخل الأمم المتحدة خلال هذه الفترة كانت واضحة تماما إلى درجة أنه لم يكن يملك أي سلاح آخر للتعامل مع مداولات مجلس الأمن سوى شل قدرته على الفعل باستخدام الفيتو. كما يدل على هذه العزلة أيضا أن مجموعة الكتلة الشرقية كانت هي الوحيدة التي اعترضت على قرار «الاتحاد من أجل السلام» الذي نقل صلاحيات مجلس الأمن، في حالة عجزه عن ممارسة مسؤولياته، إلى الجمعية العامة. فقد تم التصويت على هذا القرار بأغلبية 51 صوتا ضد 5 أصوات كانت كلها تمثل الكتلة الشرقية فقط (الاتحاد السوفييتي، وأوكرانيا، وروسيا البيضاء، وتشيكوسلوفاكيا، وبولندا) وامتناع صوتين فقط (الهند والأرجنتين). وهذا التصويت يشير إلى عزلة الكتلة الشرقية داخل الجمعية العامة أيضا.

المؤشر الثاني: هو مقاطعة مجلس الأمن: فقد كان الاتحاد السوفييتي هو الدولة الوحيدة في تاريخ الأمم المتحدة التي رفضت حضور جلسات مجلس الأمن وظلت تقاطعه لمدة سبعة أشهر كاملة (يناير-أول أغسطس1950 احتجاجا على عدم قبول ممثلي حكومة الصين الشعبية لشغل مقعد الصين في الأمم المتحدة. ولم يعد مندوب الاتحاد السوفييتي للمشاركة في مداولات المجلس إلا بعد أن أحس بخطئه الفادح لأن غيابه أتاح الفرصة أمام المعسكر الغربي لتمرير ما يراه من قرارات تتعلق بالأزمة الكورية واستخدام الأمم

المتحدة كغطاء لتدخله في هذه الأزمة، كما سبق أن أشرنا.

المؤشر الثالث: الصدام المباشر مع الأمين العام للمنظمة: وقد حدث هذا مرتين. الأولى عندما كان النرويجي تريجفي لي هو الذي يشغل هذا المنصب. فقد اتهمه الاتحاد السوفييتي بالانحياز للغرب، مستدلا على ذلك ببعض تصرفاته أثناء الأزمة الكورية وأيضا وعلى وجه الخصوص بسبب خضوعه لضغوط مكتب التحقيقات الفيدرالي الأمريكي لاتخاذ إجراءات ضد الموظفين الأمريكيين المتهمين بالشيوعية أثناء فترة المكارثية في الولايات المتحدة، ومن ثم رفض قرار الجمعية العامة تجديد مدة ولايته عام 1955 ثم أعلن أنه لن يتعامل معه نهائيا مما اضطر الأمين العام إلى تقديم استقالته عام 1953، أما المرة الثانية فكانت عندما كان السويدي داج همرشولد هو الذي يتولى منصب الأمين العام. فقد رفض الاتحاد السوفييتي الأسلوب الذي أدار به همرشولد عمليات الأمم المتحدة في الكونغو في بداية الستينيات. وأصر الاتحاد السوفييتي على تنحيته وتعيين «ترويكا» بدلا منه كما سبقت الإشارة. وعندما قتل همرشولد في حادث طائرة كانت متوجهة به إلى الكونغو تردد أن الحادث لم يكن قضاء وقدرا!

المؤشر الرابع: رفض المساهمة في نفقات بعض عمليات حفظ السلام: فقد رفض الاتحاد السوفييتي المساهمة في نفقات قوات الطوارئ الدولية التي شكلت عام 1956 أثناء أزمة السويس 1956(UNEF I) بحجة أن قرار تشكيلها باطل لأن مجلس الأمن هو وحده المختص بتشكيل مثل هذه القوات. ثم رفض مرة أخرى دفع حصته المالية في نفقات عملية الأمم المتحدة في الكونغو وطالب بأن تتحمل الدول التي تسببت في تصعيد الأزمة وتعقيدها كل هذه النفقات. لكنه في هذه المرة لم يكن وحيدا لأن دولا أخرى اتخذت مواقف مشابهة ولكن بدوافع مختلفة. وكان الاتحاد السوفييتي هو الدولة الوحيدة التي جرت محاولات ضدها لحرمانها من التصويت في الجمعية العامة عام 1965 تطبيقا لنص المادة 19 من الميثاق.

والواقع أن الاتحاد السوفييتي كان أحد الأسباب الرئيسية وراء الأزمة المالية الأولى التي بدأت تواجه الأمم المتحدة تدريجيا واشتدت حدتها أثناء الستينيات، لكن الحقيقة أنه لم يكن الوحيد.

المرحلة الثانية: (1966-1985):

وقد اتسمت هذه المرحلة بخروج الاتحاد السوفييتي نهائيا من عزلته وتغير مواقعه من الدفاع إلى الهجوم. ويرجع ذلك إلى قدرة الاتحاد السوفييتي على بناء تحالف شبه دائم مع معظم دول العالم الثالث حول عدد كبير جدا من القضايا المطروحة على جدول أعمال جميع أجهزة الأمم المتحدة، وخاصة الجمعية العامة، بما فيها مجلس الأمن نفسه. تدل على ذلك العديد من المؤشرات أيضا.

والواقع أننا لو استخدمنا نفس المؤشرات السابقة، لسهولة المقارنة والتحليل فسوف نجد، على سبيل المثال، أن الاتحاد السوفييتي لم يستخدم حق الفيتو خلال تلك الفترة سوى ثلاث عشرة مرة (في مقابل 46 مرة للولايات المتحدة، 19 مرة لبريطانيا، 11 مرة لفرنسا بينما استخدمته الصين مرتين فقط). ولم يقاطع جلسات مجلس الأمن أو أي فرع آخر من فروع الأمم المتحدة على الإطلاق، ولم يحدث بينه وبين أي من الأشخاص الذين تولوا منصب الأمين العام فيما بعد أي أزمة حادة، كما أنه بمرور الوقت أصبح واحدا ضمن دول أخرى عديدة، من بينها الولايات المتحدة نفسها، عليها متأخرات مالية للأمم المتحدة، يضاف إلى ذلك أن الاتحاد السوفييتي أصبح هو الطرف المبادر بالعديد من مشروعات القرارات التي تحمست لها العديد من دول العالم الثالث سواء في مجال تصفية الاستعمار أو مكافحة الأبارتاييد أو بعض المطالب الخاصة بإصلاح الخلل في هياكل النظام الاقتصادي وإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد، وخاصة فيما يتعلق منها بسيطرة الشعوب على ثرواتها وحقها في ضبط حركة الاستثمارات أو تأميم الممتلكات أو مراقبة أنشطة الشركات متعددة الجنسية... الخ.

غير أن ذلك لا يعني أبدا أنه حدث تطابق في أنماط التصويت خلال تلك الفترة بين اتجاهات تصويت كل من الكتلة الشرقية ومجموعة عدم الانحياز. فقد ظلت الهوة واسعة بينهما حول العديد من القضايا السياسية والأمنية (أزمة تشيكوسلوفاكيا، الأزمة الأفغانية، بعض الجوانب الخاصة بمشكلات نزع السلاح)، وأيضا حول العديد من القضايا الاقتصادية والاجتماعية. وعلى سبيل المثال فقد رفض الاتحاد السوفييتي رفضا قاطعا تقديم مساعدات فنية لدول العالم الثالث من خلال الميزانية العادية، وكان يصوت دائما مع دول الكتلة الغربية عندما يتعلق الأمر بخفض الميزانية...

الخ، ولذلك كان يقف، في بعض محاور الصراع بين الشمال والجنوب، في نفس الخندق مع دول الشمال. ولم تكن تستهويه قط فكرة المساعدات الجماعية وكان يفضل عليها المساعدات الثنائية المباشرة والتي عادة ما تكون مشروطة بشروط سياسية واضحة.

المرحلة الثالثة: (1986- 1990):

وهي المرحلة التي اتسمت بمحاولة جوربا تشوف استخدام الأمم المتحدة ليس كساحة للمواجهة وكست المعارك السياسية والدعائية والأيديولوجية في مواجهة الغرب، ولكن كساحة للتفاوض الجماعي وربما كأداة لإضفاء الشرعية على محاولة اقتسام النفوذ بين القوتين العظميين. وكانت هذه هي بداية السياسة السوفييتية الجديدة التي أنهت الحرب الباردة وانتهت بانهيار الاتحاد السوفييتي. وسوف تتاح لنا فرصة للحديث عن سياسة الاتحاد السوفييتي تجاه الأمم المتحدة في هذه المرحلة في فصل آخر. لكننا نكتفي فقط بأن نشرت هنا إلى أن الاتحاد السوفييتي، والصين، كانا هما الدولتين الوحيدتين اللتين لم يستخدما حق النقض إطلاقا خلال هذه المرحلة بينما استخدمته الولايات المتحدة 23 مرة، والمملكة المتحدة 8 مرات، وفرنسا ثلاث مرات. ويكفي هذا المؤشر في حد ذاته للدلالة على أن سياسة الاتحاد السوفييتي داخل الأمم المتحدة قد أصبحت، خلال هذه المرحلة، تقف تماما على الطرف الآخر المناقض مقارنة بسياسته خلال السنوات الأولى عقب نشأة الأمم المتحدة مباشرة.

2-موقف الكتلة الغربية بقيادة الولايات المتحدة:

لا جدال في أنه عندما بدأت الحرب الباردة تلوح في الأفق فإن الكتلة الغربية بقيادة الولايات المتحدة كانت تملك كافة أدوات التأثير التي تمكنها من توجيه دفة الأمور داخل الأمم المتحدة إلى الوجهة التي تريدها. في مقدمة هذه الأدوات: الدعم المالي والنفوذ السياسي. فقد كانت الولايات المتحدة تساهم وحدها بحوالي 40٪ من ميزانية المنظمة وحتى عندما تقرر تخفيض الحد الأقصى الذي تساهم به أي دولة منفردة في الميزانية إلى الثلث (في عام 1952)، ثم إلى 30٪ (1957) ثم إلى 25٪ (1972) في الميزانية العادية و 8, 30٪ في ميزانية حفظ السلام، ظلت الولايات المتحدة هي

الممول الأول لأنشطة الأمم المتحدة وظلت دول الكتلة الغربية تساهم مجتمعة بما لا يقل عن 75٪ من إجمالي نفقات المنظمة. أما من حيث النفوذ السياسي فقد كانت معظم الدول الأعضاء في الجمعية العامة ترتبط بالدول الغربية الكبرى بروابط وثيقة تجعلها قادرة على تمرير أي قرار تريده، ولم يكن يعوقها أي شيء داخل مجلس الأمن سوى الفيتو السوفييتي. وقد أمكن اختبار مدى ثقل هذا النفوذ في مناسبات عديدة: الأزمة الكورية وقرار «الاتحاد من أجل السلام (1950)، القدرة على الحيلولة دون مشاركة الصين الشعبية في الأمم المتحدة طوال الخمسينيات والستينيات (1949-1970)... الخ.

وقد ظل هذا النفوذ واضحا جدا حتى بداية السبعينيات ثم بدأ ينهار وخاصة بعد حرب أكتوبر 1973 والواقع أن هذا النفوذ كان قد بدأ يتآكل تدريجيا منذ منتصف الستينيات. ساعد على تآكله عوامل كثيرة جدا في مقدمتها اتساع الفجوة تدريجيا بينها وبين دول العالم الثالث، وانغماسها في حرب فيتنام لفترة طويلة، وتآكل وزنها النسبي في الاقتصاد العالمي... الخ. ورغم شعور متزايد بالإحساس بالعزلة فإن الولايات ظلت حتى منتصف السبعينيات ترى أن الأمم المتحدة تقوم بوظائف مفيدة في النظام الدولي ذاته يتعين تشجيعها قدر الإمكان ومحاولة التأثير عليها من داخلها دون ممارسة ضغوط عنيفة أو فتح جبهة صريحة معادية ضدها.

لكن الإحساس بالعزلة بدأ يتحول إلى إحساس بالغضب مقرون بمشاعر عداء راحت تتغلغل داخل صفوف قطاعات نافذة من النخبة الأمريكية تجاه العديد من الوكالات المتخصصة وتجاه الأمم المتحدة نفسها. فقد أثار قرار الجمعية العامة الخاص بالصهيونية عام 1975 ثائرة الولايات المتحدة من أقصاها إلى أقصاها. واعتبرت العديد من الأوساط الليبرالية الأمريكية أن ما يجري في اليونسكو من جدل حول «النظام الإعلامي الجديد»، وحول «النظام الاقتصادي الجديد» في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وحول بعض جوانب الجدل الدائر في مؤتمرات الأمم المتحدة حول قانون البحار... الخ، يحمل تأثيرا واضحا للفكر الشمولي المعادي للفكر الليبرالي والحضارة الغربية. وبدأت الولايات المتحدة تتخذ مواقف حادة: فقد انسحبت من منظمة العمل الدولية ثم عادت إليها، وانسحبت (ومعها بريطانيا) من

اليونسكو ولم تفكر في العودة إليها، وتصاعدت الأزمة بينها وبين منظمة الأغذية والزراعة، وخصوصا بعد أن أعيد انتخاب أدوارد ساووما مديرها التنفيذي لولاية ثالثة عام 1987. وفي عام 1982 رفضت إدارة ريجان التوقيع على اتفاقية قانون البحار التي كانت الإدارة السابقة قد وافقت عليها. كل ذلك كان يشير إلى وجود أزمة عميقة بين الولايات المتحدة من ناحية وبين الأمم المتحدة وعدد كبير من الوكالات المتخصصة التابعة لها من ناحية أخرى. وقد عكست اتجاهات التصويت هذه الأزمة بشكل حاد. ففي الجمعية العامة كانت الولايات المتحدة تصوت مع الأقلية في أكثر من 90٪ من مشروعات القرارات المطروحة. وفي مجلس الأمن أصبحت الولايات المتحدة، التي لم تستخدم الفيتو إطلاقا طوال السنوات العشرين الأولى بعد تأسيس الأمم المتحدة هي الدولة الأكثر استخداما للفيتو. فخلال الفترة من 1976-1985 استخدمت الولايات المتحدة الفيتو 34 مرة أي أكثر بحوالي 50٪ من عدد مرات استخدامه من جانب كل الدول الأخرى مجتمعة. وفي الفترة من 1986- 1990 استخدمت الولايات المتحدة الفيتو 23 مرة وبريطانيا 8 مرات وفرنسا ثلاث مرات ولم تستخدمه الصين أو الاتحاد السوفييتي إطلاقا. أي أنه في السنوات الأربع السابقة على انتهاء الحرب الباردة مباشرة كان الغرب، بقيادة الولايات المتحدة هو الذي يحتكر استخدام الفيتو في مجلس الأمن أو بعبارة أخرى، هو وحده الذي يحول دون إعمال إرادة المجتمع الدولي. وقد استخدم الفيتو الأمريكي لحماية إسرائيل وجنوب أفريقيا بالدرجة الأولى.

هذه المؤشرات كلها كانت تفصح عن وجود أزمة حقيقية بين الولايات المتحدة وبين الأمم المتحدة وساعدت على خلق مناخ معاد للأمم المتحدة روج له اليمين الأمريكي المتطرف بصفة خاصة وبدأت تظهر العديد من الدراسات والمقالات التي تؤكد أن الأمم المتحدة وبعض وكالاتها المتخصصة قد تحولت إلى أداة في يد السوفييت والشيوعية العالمية موجهة ضد المصالح الأمريكية بصفة خاصة والغربية بصفة عامة بل و إلى وكر للجاسوسية السوفييتية تنفق عليه الولايات المتحدة الأمريكية ويموله دافع الضرائب الأمريكي!. وبدأت الصيحات تعلو داخل الكونجرس الأمريكي تطالب برقابة أمريكية على عملية تخصيص الموارد في ميزانية الأمم المتحدة التي تسهم

فيها الولايات المتحدة بالنصيب الأكبر. ففي عام 1978 طلب الكونجرس من الرئيس كارتر تقريرا عن منظمة الأمم المتحدة وأوضاعها المالية مصحوبا بمقترحات الإدارة حول سبل الإصلاح المطلوبة وكيفية إعادة هيكلتها وترشيد أدائها. كما خصص الكونجرس الأمريكي جلسات استماع حول الأوضاع المالية للأمم المتحدة وعدد من الوكالات المتخصصة. وظهر من هذه المداولات مدى قلق الكونجرس من عجز الإدارة الأمريكية عن ممارسة أي نفوذ يذكر في كل المراحل الخاصة باقتراح ومناقشة واعتماد الميزانية في هذه المنظمات على الرغم من اعتمادها أساسا على الأموال الأمريكية. وبدأت أصوات كثيرة تعلو مطالبة بضرورة إدخال تعديلات جوهرية على نظام التصويت والتخلي عن قاعدة المساواة، على الأقل عند مناقشة وإقرار الميزانية وقبل ذلك عند توزيع المخصصات على بنود الإنفاق المختلفة، وتبني نظام التصويت المرجح أو أي نظام شبيه بالنظم المعمول بها في صندوق النقد و البنك الدوليين. وقد شكلت جلسات الاستماع هذه نقطة تحول في سياسة الولايات المتحدة لأنها تمثل، فيما يبدو، أول محاولة من جانب الكونجرس الأمريكي للتدخل في شؤون الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، حيث كانت هذه الأمور تعالج عادة داخل كواليس وزارة الخارجية والبيت الأبيض. بل وبدأت الأصوات المختلفة تطالب بربط المعونة الأمريكية للدول بنمط تصويتها في الأمم المتحدة وتقدير حجم المعونة وفقا لحجم الاتفاق أو الاختلاف مع نمط التصويت الأمريكي!.

والواقع أن وصول اليمين الأمريكي المتطرف بقيادة ريجان إلى السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية قد وضع الأوساط والتيارات المعادية للأمم المتحدة في قلب عملية صنع القرار الأمريكي، مما كان له تأثير مباشر على سياسة الإدارة الأمريكية. وخلال فترة إدارة ريجان تولدت أكبر عملية ضغط أمريكي على الأمم المتحدة لتقليل نفقاتها وإعادة ترتيب أولوياتها وإجراء إصلاحات أساسية، ووصل الضغط إلى حد تأخير سداد الحصة الأمريكية المقررة، أو الامتناع عن سدادها مما أدى إلى أكبر أزمة مالية وسياسية تواجهها الأمم المتحدة في تاريخها. وعند منتصف الثمانينيات التقى التيار المعادي للأمم المتحدة داخل الكونجرس مع التيار المطالب بتخفيض العجز في الميزانية ليصبا معا في اتجاه واحد، وهو توليد المزيد

من الضغوط على الأمم المتحدة. ففي عام 1985 أقر الكونجرس الأمريكي تعديل كاسيبوم Ksassebaum Amendement وهو التعديل الذي يقضي بالتزام الحكومة الأمريكية بدفع 20٪ فقط من حصتها في ميزانية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التي لا تأخذ بنظام التصويت الترجيحي في مواعيدها المقررة، أما باقي الحصة فتجمد في مخصصات وزارة الخارجية ولا يصرح بدفعها إلا للمنظمة التي تقدم على إصلاحات مالية وإدارية توافق عليها الولايات المتحدة. كذلك أقر الكونجرس أيضا في نهاية العام نفسه قانون جرام-رودمان-هولدنج-Gramm-Rudman-Holding Law. ولم يكن هذا القانون موجها ضد الأمم المتحدة أو المنظمات الأخرى، وإنما كان الهدف منه سد العجز في ميزان المدفوعات الأمريكي بحلول عام 1991 عن طريق إجراء خفض في معظم بنود النفقات المدرجة بالموازنة الأمريكية. وأخيرا فقد تم خلال العام نفسه إدخال تعديلات على قوانين أخرى متعددة بهدف إجراء تخفيضات أخرى في عدد من بنود الموازنة. وكان من شأن مجمل التعديلات التي أقرها الكونجرس في حالة تنفيذها بحذافيرها، أن تقوم الولايات المتحدة بتسديد 60 مليون دولار فقط إلى الأمم المتحدة من إجمالي حصتها التي تبلغ 210 ملايين دولار عن 1986.

ويبدو من هذا العرض أنه في نفس اللحظة التي كان الاتحاد السوفييتي يتهيأ فيها لكي يتخلى تماما عن سياسته التقليدية الرامية إلى استخدام الأمم المتحدة كساحة من ساحات المواجهة وأداة من أدوات الحرب الباردة كانت الولايات المتحدة تسير في اتجاه معاكس تماما وتبحث عن وسيلة لتهذيب وإصلاح المنظمة التي كانت قد خرجت عن طوعها تماما.

3- العالم الثالث:

لا جدال في أن نظام الاستقطاب الدولي، وما ترتب عليه من اندلاع الحرب الباردة بين طرفيه المتصارعين، هو الذي خلق الظروف الموضوعية لظهور تجمع دولي ثالث لم يجد له مصلحة في أن يصبح طرفا مباشرا في صراع القطبين أو ينضم لأي منهما. ولا جدال أيضا في أن الأمم المتحدة أصبحت هي المنبر الأكثر ملاءمة، بالنسبة لهذا التجمع «الثالث»، لكي يعرض من خلالها قضيته ولزيادة نفوذه السياسي على المسرح الدولي

وتعظيم فرصته في المشاركة في صنع السياسة العالمية. وهناك عوامل ثلاثة ساعدت على أن تصبح مطالب العالم الثالث في مجمله هي الأكثر تعبيرا عن روح الميثاق والأكثر اتساقا مع الأهداف التي ينشد تحقيقها كي يحل السلام والعدل والرفاهية وسيادة القانون ونبذ القوة وغيرها من القيم والأهداف النبيلة التي يتعين أن تسود وتتحقق في العالم كله:

العامل الأول: أن هذه المجموعة من الدول لا تملك أن تفرض مصالحها على العالم بالقوة، لأنها ببساطة لا تملك عناصر هذه القوة، ومن ثم فإن وسيلتها الوحيدة لتأكيد هذه المصالح هي تطوير وبلورة قواعد القانون الدولي بها يضمن العدالة والمشاركة للجميع. وهذا جوهر أهداف الأمم المتحدة وأهم وسائلها على الإطلاق.

العامل الثاني: أن هذه المجموعة من الدول ليست متجانسة سياسيا أو فكريا، ومن ثم فإنها لم تطرح نفسها ككتلة سياسية بديلة أو تقترح أيديولوجية أو نظرية فكرية بديلة. وبناء عليه فإن أسلوبها في طرح وتحليل المشكلات الدولية التي يتعين أن تضع الأمم المتحدة حلولا لها كان لا بد أن يكون براجماتيا وتعدديا بطبيعته، أي ينزع نحو الحلول العملية لمشاكل واقعية ويقبل تعدد الاجتهادات لأنه بطبيعته لا يمثل كتلة سياسية أو فكرية.

العامل الثالث: أن هذه المجموعة من الدول خضعت طويلا للظلم والقهر والاستبعاد من الساحة الدولية والمشاركة في صنع الحضارة العالمية، على الرغم من أن العديد منها له تاريخ حضاري مجيد. وبالتالي كانت مطالب هذه الدول، في مجملها أو في محصلتها، هي الأكثر تعبيرا عن ضمير المجتمع الدولي والمرشح الأفضل للتحدث باسمه بعيدا عن أي هدف أو هوى.

غير أن تجربة السنوات الأربعين لدول العالم الثالث داخل الأمم المتحدة، أي خلال سنوات الاستقطاب والحرب الباردة، أكدت لها أن مجرد امتلاكها للأغلبية العددية داخل الجمعية العامة ليس كافيا في حدا ذاته لتمكينها من أن تلعب الدول الأكثر تأثيرا في توجيه مسار الأمم المتحدة، أو ردم الفجوة بين الأفعال والأقوال، أو بين ممارسات الأمم المتحدة على الصعيد العملي وما يقول ميثاقها أو تنطق به قراراتها وإعلاناتها وبرامجها... الخ.

وقد ألقت هذه التجربة الضوء على وظيفتين مختلفتين تماما للأمم

المتحدة كان الخلط بينهما قائما أحيانا رغم أنه خلط لا يجوز.

الوظيفة الأولى: باعتبارها ساحة للنقاش ومنتدى للدراسة ومنبرا لمخاطبة الرأي العام... الخ. وفي هذه الوظيفة، التي لا يجوز التقليل من شأنها إطلاقا، لا جدال في أن العالم الثالث لعب دورا بارزا وشديد الأهمية. فقد كان دوره حاسما في دفع الأمم المتحدة دفعا لكي تهتم بكل القضايا كبيرها وصغيرها، وفي جميع ميادين النشاط الإنساني التي يمكن تصورها. على الصعيد العملي فقد ساعد هذا بشكل مباشر على أن يصبح تحت تصرف الأمم المتحدة أكبر شبكة لجمع المعلومات وتحليلها في العالم، وهذه الوظيفة لم يكن عليها اعتراض في الواقع من جانب الدول الكبرى، لأنها أتاحت لها كنزا من المعلومات حاولت كل منها أن توظفه بطريقتها. كما أتاحت لها هذه الساحة فرصة التعبير عن المطالب أو «الصراخ» والاحتجاج ضد ألوان الظلم والقهر و«التنديد» و«الشجب»... الخ. وتلك كلها وظائف مطلوبة من الجميع، واستخدمها كل بطريقته، وبما يتناسب مع رغبات من يوجه أو يوجه إليه «الخطاب» من فوق هذا المنبر. فالبعض يندد بالاستبداد وقهر الشعوب وانتهاكات حقوق الإنسان، والبعض الآخر يندد بالإمبريالية والرغبة في التوسع والهيمنة، والبعض الثالث يندد بالاستعمار والأبارتهيد والعنصرية... الخ.

الوظيفة الثانية: باعتبارها أداة لتغيير النظام الدولي: ويبدو أن العالم الثالث قد استغرق وقتا طويلا ليكتشف أن الأمم المتحدة لا يمكن أن تكون أداة لتغيير النظام الدولي في الاتجاه الذي يريده إلا في الحدود التي يسمح بها هيكل علاقات أو موازين القوة في هذا النظام. ولأن دول العالم الثالث لم تكن تملك عناصر القوة أو التأثير الكافي لتحويل الأمم المتحدة إلى أداة فعلية لتطوير النظام الدولي في الاتجاه المطلوب، فقد أسهمت بطريق غير مباشر، في إضفاء قدر كبير من عدم المصداقية على كثير من أنشطة الأمم المتحدة. ووقعت دول العالم الثالث أحيانا تحت إغراء الحماس اللغوي الفارغ من المضمون، وتصورت أن المشكلة يمكن أن تحل بمجرد إصدار إعلان أو ميثاق حقوق وواجبات أو برنامج عمل... الخ. لكن الفحص الموضوعي للعديد من الوثائق الصادرة عن الجمعية العامة تحت تأثير دول العالم الثالث لابد أن يكشف بوضوح حجم الهوة التي تفصل بين الأهداف

المحددة فيها، بصرف النظر عن مدى نبلها أو عدالة المطالب التي تعبر عنها، وبين قيود الواقع. وقد أسهم هذا الوضع إلى حد كبير في تحويل الأمم المتحدة إلى «ظاهرة صوتية» وفقا للتعبير الشائع هذه الأيام، وأفقدها قدرا من مصداقيتها وهيبتها. فالكلام سهل ورخيص، لكن الفعل أصعب.

والواقع أننا إذا نحينا جانبا سلاح «الأغلبية العددية» وحاولنا أن نبحث ماهية أدوات التأثير التي يملكها العالم الثالث سواء داخل الأمم المتحدة أو خارجها، والتي تجعله قادرا على استخدام الأمم المتحدة كأداة لتغيير النظام الدولي أو تطويره إلى الأفضل، فسوف نلاحظ على الفور أن هذه الأدوات محدودة جدا. فالأغلبية العددية التي يسيطر عليها العالم الثالث هي أغلبية في أجهزة لا تملك صنع القرار الملزم (مثل الجمعية العامة والأجهزة التابعة لها كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي). لكن العالم الثالث ليس له وزن أو تأثير يذكر داخل مجلس الأمن. فباستثناء الصين لا يوجد لدول «العالم الثالث» الذي يضم أكثر من ثلاثة أخماس السكان في العالم كله، ممثلون دائمون في المجلس. ولا يمكن اعتبار الصين، لأسباب عديدة، ممثلة لدول العالم الثالث في مجلس الأمن. فمن ناحية ظلت الصين الشعبية بعيدة عن هذا المجلس حتى عام 1971، ومن ناحية ثانية، عندما حسمت قضية تمثيل الصين في المجلس كانت الصين الشعبية قد بدأت سياسة خارجية أكثر ميلا إلى العزلة والانكفاء على نفسها ولم تكن على استعداد لتصبح المتحدث باسم العالم الثالث في المجلس بكل ما يترتب على ذلك من تكاليف. لكن العامل الأهم، والذي أضعف كثيرا من وضع العالم الثالث داخل الأمم المتحدة، يتعلق بضآلة ما يسهم به هذا العالم في ميزانية ونفقات المنظمة ذاتها، بحيث أصبح تسيير دولاب العمل نفسه داخل الأمم المتحدة معتمدا اعتمادا شبه كامل على دول الشمال. ذلك أن إجمالي ما تسهم به الدول الأعضاء في «مجموعة الـ 77»، بما فيها الدول النفطية، يقل عن 5٪ من إجمالي الميزانية العادية وحوالي نصف هذه النسبة في ميزانية عمليات حفظ السلم. بل إن قائمة الدول الخمس عشرة، التي يسهم كل منها بأكثر من 1٪ والتي تسهم مجتمعة بأكثر من 80٪ من الميزانية العادية للمنظمة وأكثر من 90٪ من ميزانية عمليات حفظ السلم والأمن الدوليين، لا تضم بينها سوى دولة واحدة تنتمي للعالم الثالث وتسهم بحوالي 1,5٪ من ميزانية

المنظمة، وهي البرازيل.

وعلى أي حال فإن القضايا التي كان بإمكان دول العالم الثالث أن تشكل أغلبية عددية تجاهها ظلت محصورة في نطاق القضايا التي توحد صفوفها في مواجهة الدول الأخرى، سواء كانت الدول الاستعمارية أو دول الشمال الغني، أما القضايا والمنازعات التي تثور بين دول العالم الثالث نفسها فقد انقسم العالم الثالث حولها. ولأن هذا العالم ظل طوال فترة الحرب الباردة مسرحا للصراع على النفوذ بين القوتين العظميين، وفشل في إيجاد نظم سياسية مستقرة بعد الحصول على الاستقلال، فما لبثت مشكلاته الداخلية والخارجية أن تزايدت كثيرا، وخصوصا بعد رحيل العديد من قياداته التاريخية، مما أضعف من دوره كثيرا في النظام الدولي ككل.

في هذا السياق يمكن القول إن النجاح الذي أحرزته الأمم المتحدة في مجال تصفية الاستعمار، ولعبت فيه دول العالم الثالث (وخاصة حركة عدم الانحياز) دورا بارزا، يعود أساسا إلى توافر مناخ دولي ملائم من ناحية (حيث كان كل من الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة لأسباب ودوافع مختلفة، على استعداد لتقديم الدعم)، وإلى قوة حركات التحرر الوطني في الداخل من ناحية أخرى. فقد توحدت كل فصائل العمل الوطني داخل هذه الدول ضد المستعمر المحتل. ولا شك أن الدعم السياسي والمادي الذي قدمته الأمم المتحدة لحركات التحرر الوطني كان مهما جدا، لكنه لم يكن وحده يكفي لتصفية الاستعمار، لأن موازين القوى على الأرض بين الاحتلال العسكري للمستعمر والقوى الشعبية المتكتلة ضده مالت بحسم لمصلحة هذه الأخيرة. لكن هذه الشروط لم تتوافر بالنسبة لدور الأمم المتحدة في مجال التنمية الاقتصادية لأنها أكثر تعقيدا. فعلى الصعيد الداخلي لم يتحقق حولها دائما نفس الإجماع الوطني الذي تحقق بالنسبة لمواجهة الاستعمار. وارتبطت شرائح اجتماعية متعددة بمصالح خاصة خارج الحدود. ولم تتمكن معظم النظم السياسية في دول العالم الثالث من القيام بالجهد الداخلي اللازم لتعبئة الموارد وتوجيهها من أجل القضاء على أمراض التخلف. ولذلك فقدت مطالبها تجاه العالم الخارجي، كما فقد خطابها التنموي داخل الأمم المتحدة قدرا كبيرا من مصداقيته. ولو أن هذه الدول كانت قد استطاعت أن تضيق الفجوة في الداخل بين من يملكون ومن لا يملكون،

وقضت على مظاهر الفساد والتسيب... الخ، لتمتع خطابها الخارجي، المطالب بتضييق الفجوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة أو بإسقاط الديون، بقدر أكبر من المصداقية. لكن حتى نكون منصفين فإن دول الشمال أيضا لم تكن مستعدة إطلاقا للإقدام على ما هو مطلوب منها لتصحيح الخلل القائم في هيكل النظام الاقتصادي الدولي لتوفير مناخ أفضل لدفع عجلة التنمية في الدول النامية كذلك فإن ما قدمته من معونة فنية في إطار برنامج الأمم المتحدة للتنمية كان محدودا للغاية بالقياس إلى حجم الاحتياجات. صحيح أن المبالغ المخصصة لهذا البرنامج زادت من حوالي 50 مليون دولار في الخمسينيات إلى حوالي 700 مليون دولار في منتصف الثمانينيات. لكن هذا المبلغ كان يتعين توجيهه إلى مشروعات في حوالي 130 دولة أي بمتوسط لا يتجاوز 5 ملايين دولار في السنة لكل دولة. فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن نسبة كبيرة من هذا المبلغ الهزيل كانت تستهلكه مرتبات «خبراء» الأمم المتحدة الباهظة والنفقات الكبيرة لجهاز إداري ضخم ومعقد فسوف نكتشف أن دول العالم الثالث لم تكن سعيدة بما تحصل عليه من الأمم المتحدة من دعم.

وفي هذا السياق يتضح أن دول العالم الثالث لم تكن راضية عن وضع الأمم المتحدة عند نهاية الحرب الباردة وكانت تطالب هي الأخرى بإعادة تنشيط دورها وإجراء الإصلاحات الضرورية لذلك.

الباب الثالث
الأمم المتحدة
بعد انتهاء الحرب الباردة

تقديم

«النظام العالمي الجديد» هو مفهوم تم صكه وترويجه أثناء أزمة الخليج التي اندلعت على أثر قيام العراق بارتكاب جريمة غزو دولة الكويت وإعلان ضمها لها. فقد أكدت التفاعلات الدولية التي تمت خلال هذه الأزمة أن الحرب الباردة بين القوتين العظميين قد وصلت إلى نهايتها بالفعل في أعقاب مرحلة تحول كبرى طرأت على سياسة الاتحاد السوفييتي منذ وصول جورباتشوف إلى السلطة عام 1985.

وكان التقارب الذي تحقق تدريجيا بين القوتين العظميين خلال النصف الثاني من الثمانينيات قد أدى إلى إعادة تنشيط آليات الأمم المتحدة، وخاصة في مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية، وأحيا الأمل في إمكانية أن تؤدي نهاية الحرب الباردة بين القوتين العظميين إلى أحياء الدور الذي كان من المفترض أن تقوم به الأمم المتحدة في النظام الدولي عقب الحرب العالمية الثانية. ولم يكن الاتحاد السوفييتي قد سقط بعد أو تفكك وانهار كقطب منافس على صدارة النظام الدولي عندما أعلن رسميا خلال أزمة الخليج أن الحرب الباردة بين القطبين قد انتهت إلى غير رجعة. ولذلك حظي شعار «النظام العالمي الجديد» بمصداقية كبيرة، وخصوصا بعد أن بدأ مجلس الأمن يمارس دوره كما هو مرسوم في الميثاق تماما ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة. واستقر في يقين الكثيرين على

الأقل خلال الشهور الأولى للأزمة، أن هناك جديدا بالفعل في النظام العالمي، وأن هذا الجديد يتمثل تحديدا في أن الأمم المتحدة سوف تلعب من الآن فصاعدا دورا فعالا ليست لمعاقبة النظام العراقي وحده وإنما لمعاقبة كل الخارجين على الشرعية الدولية. لكن سرعان ما اتضح أن طبيعة التحولات التي تمت في النظام الدولي، وخاصة بعد أن انهار المعسكر الاشتراكي وتفكك الاتحاد السوفييتي، لم تكن تسمح للأمم المتحدة في ظل أوضاعها الموروثة عن الحرب الباردة. أن تلعب الدور المأمول لها إلا إذا تم إدخال اصلاحات جوهرية على هياكلها، وهو ما لم يتم بعد.

ويهدف هذا الباب إلى دراسة وتحليل كيف تأثرت الأمم المتحدة بالتحولات التي طرأت على النظام الدولي، منذ بداية هذه التحولات حتى الآن وذلك من خلال أربعة فصول.

الأول: يشرح كيف ولماذا تعاظم دور الأمم المتحدة، خلال النصف الثاني من الثمانينيات، وخاصة في مجال تسوية النزاعات بالطرق السلمية.

والثاني: يشرح لماذا تحولت أزمة الخليج إلى فرصة ضائعة بالنسبة للأمم المتحدة.

والثالث: يحلل دور الأمم المتحدة بعد أزمة الخليج ويوضح الأسباب التي أدت إلى تخبط هذا الدور.

والرابع: والأخير يحاول تشخيص طبيعة الأزمة الراهنة للأمم المتحدة في ظل هذا النظام العالمي «الجديد» ويحلل الأسباب والدوافع التي تحتم الإصلاح.

الفصل الثامن
سنوات الأمل ١٩٨٥ـ١٩٩٠

المبحث الأول

رياح التغيير

لم يخرج ما يطلق عليلا الآن «النظام العالمي الجديد» من سرداب سري انفتح بابه فجأة فإذا بالنظام «القديم» يجد نفسه وسط عالم «آخر» يسوده نظام يشكل قطيعة مع النظم السابقة عليه من حيث إن أهم عناصر استمراريته هو نزعته التي لا تقاوم، والتي يستحيل وقفها، نحو العالمية. وهو في حالة تطور مستمر. وتتسارع معدلات تطوره دوما تحت ضغط العوامل الدافعة في اتجاه التغيير لتحدث، بفعل التراكم الكمي، تحولا نوعيا ينقله من طور إلى آخر. وعادة ما تتم هذه التحولات النوعية في أعقاب أزمات دولية كاشفة لطبيعة القوى الدافعة في اتجاه التغيير ليأخذ النظام الدولي بعدها شكلا مختلفا تحدده موازين القوى الجديدة فيه.

في هذا السياق وصل جورباتشوف إلى السلطة وأدرك على الفور أنه قد أصبح محاصرا بين مطرقة سباق التسلح الذي تقوده الولايات المتحدة وسندان نظام بيروقراطي في الداخل غير قادر على مواجهة التحدي وعاجز عن الإمساك بخيوط الأجيال الجديدة لثورة العلوم والتكنولوجيا، كما كان الحال في منتصف الخمسينيات عندما أطلق أول قمر

صناعي إلى الفضاء. وفوجئ العالم بجورباتشوف يقود عملية تغيير شاملة على الصعيدين الداخلي والخارجي. وفي البداية ظل الغرب يشكك في نوايا جورباتشوف قبل أن يدرك أن ما يجري هناك يمثل بداية لمرحلة تطور جديدة ومغايرة تماما.

ما يعنينا هنا من سياسة جورباتشوف هو ذلك الشق الذي يتعلق برؤيته للأمم المتحدة ودورها في سياق التغيير الذي يحاول إدخاله على سياسة الاتحاد السوفييتي الخارجية مقارنة بسلوكه وممارساته التقليدية على المسرح الدولي حتى ذلك الوقت إذ يتضح من تطورات الأحداث فيما بعد أن جورباتشوف عندما تسلم السلطة كان مقتنعا بأن خطوط السياسة الخارجية للاتحاد السوفييتي قد طالت بأكثر مما تتحمله قدراته الاقتصادية وبأن إصلاحا جوهريا داخليا قد أصبح ملحا، على الصعيدين الاقتصادي والسياسي، إذا ما أراد أن يلحق من جديد بركب التقدم الذي يمكنه من المنافسة على صدارة النظام الدولي. وخلص جورباتشوف إلى نتيجة مفادها أن تغييرا داخليا على هذا المستوى من العمق لا يمكن أن يتم في ظل مناخ دولي متوتر تغلب عليه أجواء الصراع والحرب الباردة الجديدة التي أطلقتها سياسات ريجان اليمينية. من هنا كان قرار الاتحاد السوفييتي بتقصير خطوطه الخارجية إلى أقصى ما تستطيع أن تتحمله قدراته الاقتصادية والانسحاب من كل المواقع التي يستطيع أن ينسحب منها دون أن يفقد هيبته أو مكانته.

والواقع أن هذا الانسحاب، لكي يكون كريما ومنظما. كان يحتاج إلى نوعين من الضمانات. الأول هو تفهم الولايات المتحدة وتعاونها أو حتى الحصول منها على ثمن مقابل هذا «التنازل»، والثاني ألا يحقق انسحابه ميزة استراتيجية للولايات المتحدة على حسابه، ومن ثم فقد تعين أن يضمن عدم تقدم الولايات المتحدة لاحتلال المواقع التي ينسحب منها. وفي هذا السياق ظهرت حاجة الاتحاد السوفييتي الماسة إلى الأمم المتحدة باعتبارها الجهة المرشحة و المؤهلة لشغل المواقع التي ينسحب منها دون أن يبدو وكأنه يتراجع أمام زحف الولايات المتحدة. وهو ما يفسر الانقلاب الذي حدث في سياسة الاتحاد السوفييتي تجاه الأمم المتحدة وخاصة في المقال الذي نشر جورباتشوف في صحيفة البرافدا الصادرة في 17 سبتمبر 1987

تحت عنوان: «الواقع والضمانات اللازمة من أجل عالم آمن» وكذلك في خطابه الذي ألقاه في الجمعية العامة للأمم المتحدة في 7 ديسمبر 1988، فقد طالب جورباتشوف بدور متزايد للأمم المتحدة، وخاصة مجلس الأمن لإقامة نظام من الضمانات والرقابة الفعالة التي تسمح بتخفيض حدة التوتر في المجتمع الدولي والإشراف على الأوضاع العسكرية في مناطق الأزمات. كما أعلن تأييده لعمليات حفظ السلم ودعمها وتطوير دورها واستعداده لتحمل نصيبه في نفقاتها بل ودفع المتأخرات المتراكمة عليه، وتقوية ودعم دور الأمين العام... الخ.

ويبدو هذا الموقف الجديد متناقضا تماما مع مواقف الاتحاد السوفييتي التقليدية تجاه الأمم المتحدة التي أدت في أحيان كثيرة إلى شلل مجلس الأمن، بسبب الإسراف في استخدام حق الفيتو، وتحجيم عمليات حفظ السلم بسبب رفضه المتكرر أن يسهم في نفقاتها، وإرباكه للعمل بالأمانة العامة بسبب اتهامه المتكرر للأمين العام للأمم المتحدة بالانحياز للغرب... الخ، ويبدو أن جورباتشوف قرر منذ وصوله إلى السلطة عدم استخدام حق الفيتو إطلاقا. وكما سبق أن أشرنا فإن سجلات التصويت في مجلس الأمن تشير إلى أن الاتحاد السوفييتي لم يستخدم الفيتو إطلاقا خلال هذه الفترة (1986-1990) في الوقت الذي استخدمته الولايات المتحدة 23 مرة. كما قرر جورباتشوف أيضا أن يتخلى عن الخطاب الأيديولوجي التقليدي ويستخدم لأول مرة لغة سياسية مختلفة. يضاف إلى ذلك أن جورباتشوف كان قد اتخذ قرارا منذ لحظة وصوله إلى السلطة، فيما يبدو، بالانسحاب من أفغانستان بألا يصبح بعد الآن رهينة في يد حلفائه من دول العالم الثالث وأن يعطي أهمية لعلاقته مع الغرب وخاصة مع الولايات المتحدة.

هذا التغير الهائل في سياسة الاتحاد السوفييتي، الذي جعل الاتحاد السوفييتي يأخذ وضع التخندق والدفاع، جاء في لحظة كانت فيها سياسة الولايات المتحدة الخارجية تبدو في ذروة اندفاعها الهجومي. لكن ما هي إلا فترة وجيزة حتى فقد هذا الهجوم قوة اندفاعه وتحطم، فوق صخرة الدفاعات السوفييتية تحت تأثير عاملين: الأول: تزايد العجز في ميزان المدفوعات الأمريكي بصورة خطيرة وظهور آثار سياسة سباق التسلح

الجديدة على الوضع الاقتصادي للولايات المتحدة نفسها وتعرض مبادرة الدفاع الاستراتيجي للهجوم وظهور ثغرات خطيرة في بنيتها وفي جدواها.

الثاني: تزايد التكلفة السياسية لخط التشدد الأمريكي بالتزامن مع تزايد العائد الناجم عن مرونة السياسة السوفييتية. فقد أدت هذه المرونة إلى مكاسب سياسية كبيرة وبدأ الاتحاد السوفييتي يعود بقوة، تحت غطاء هذه السياسة الجديدة، إلى مناطق كان نفوذه قد تقلص منها بدرجة كبيرة أو لم يكن قد دخلها أصلا مثل مصر ودول الخليج في منطقة الشرق الأوسط وفي الجنوب الأفريقي وأيضا في أمريكا اللاتينية نفسها، وكان من الطبيعي أن تؤدي هذه التطورات إلى ظهور السياسة الأمريكية وكأنها المسؤول الرئيسي عن التوتر في العالم خصوصا أن الفيتو الأمريكي كان شبه مسخر لحماية دولتين من أكثر الدول تعرضا للانتقاد في العالم بسبب سياستهما العدوانية، وهما إسرائيل وجنوب أفريقيا مما أجبرها على محاولة احناء رأسها لعاصفة «السلام السوفييتي».

وفي سياق كهذا كان من الطبيعي أن تنكسر حدة الحرب الباردة «الجديدة» وأن تبدأ بين القوتين العظميين مرحلة تقارب حقيقي سمح للأمم المتحدة بأن تشكل غطاء مفيدا جدا لتسويات إقليمية يتم الاتفاق على خطوطها العريضة بينهما أولا ثم تتولى الأمم المتحدة بعد ذلك وضع التفاصيل وتقديم الدعم اللوجستيكي اللازم ديبلوماسيا أو عسكريا إن لزم الأمر. ولذلك لم يكن غريبا أن تدب الحياة فجأة في آليات الأمم المتحدة التي كان قد بدأ يعلوها الصدأ وخصوصا فيما يتعلق بآليات التسوية السلمية للنزاعات الدولية وكذلك في عمليات حفظ السلم أيضا. فقد لعبت الأمم المتحدة دورا متزايد الفاعلية في إنهاء العديد من الصراعات الدولية والأزمات الحادة: الأزمة الأفغانية الناجمة عن استمرار الغزو والاحتلال السوفييتي لأفغانستان، الحرب العراقية-الإيرانية، الصراع في كمبوديا، الحرب في الصحراء الغربية، الأزمات المتشابكة في أمريكا الوسطي وفي الجنوب الأفريقي... الخ. كما قامت الأمم المتحدة خلال هذه الفترة بعدة عمليات لحفظ السلم في عدد من هذه المناطق نفسها لدعم اتفاقيات التسوية التي ساهمت في إنجازها.

والواقع أن الفترة من 1987-1990 تعتبر، في تقديرنا أخصب الفترات في

تاريخ الأمم المتحدة. فقد بدا النظام الدولي في ذلك الوقت وكأنه نظام ثنائي قائم على توازن معقول في القوة ولكن في إطار من التعاون وليس الصراع.

ولذلك أطلقت هذه السنوات العنان لآمال بلا حدود في نظام دولي أكثر استجابة وقابلية وانسجاما مع نصوص الميثاق وروحه. فلم يكن الاتحاد السوفييتي يبدو في ذلك الوقت وخصوصا خلال الفترة 87- 89 وكأنه على وشك الانهيار إطلاقا، وإنما كان الانطباع السائد لدى المحللين أنه يعيد ترتيب أولوياته وضخ دماء جديدة في عروقه ليصبح أكثر انفتاحا وقدرة على الحركة العصرية ومن ثم فقد تطلع الكثيرون إلى نظام دولي أكثر حيوية وعدالة في نفس الوقت. وسنحاول في المبحثين التاليين أن نعرض للدور الذي قامت به الأمم المتحدة خلال هذه الفترة الاستثنائية من تاريخها قبل أن يتضح بجلاء أن التغيير الذي طرأ على الاتحاد السوفييتي كان بداية لعملية انهيار وليس لانطلاقة جديدة.

المبحث الثانى

التسويات السلمية

لعبت الأمم المتحدة دورا نشطا، وأكثر فعالية عموما، في عدد كبير من الأزمات الإقليمية خلال الفترة 1986- 1990 سواء في آسيا أو أفريقيا أو أمريكا الوسطى وفيما يلي نبذة مختصرة عن طبيعة هذا الدور:

أولاً: آسيا:

1- الأزمة الأفغانية:

في أعقاب الغزو السوفييتي لأفغانستان الذي بدأ في 27 ديسمبر 1979 حاول مجلس الأمن مناقشة الوضع هناك خلال شهر يناير1980 ولكنه فشل في التوصل إلى قرار، بطبيعة الحال، بسبب الفيتو السوفييتي. وانعقدت الجمعية العامة، وفقا لقرار «الاتحاد من أجل السلام» واتخذت قرارا بأغلبية 104 أصوات ضد 18 وامتناع 18 يدين الغزو بشدة ويطالب بانسحاب القوات السوفييتية من أفغانستان فورا ودون شروط. لكن الاتحاد السوفييتي لم يعر هذا القرار بالطبع أي اهتمام، وبدأ الأمين العام للأمم المتحدة جهود وساطة مختلفة خلال عامي 81، 82 لكن الوضع الدولي لم يكن يسمح بتحرك حاسم في اتجاه أي تسوية. ولكن مع تغير السياسة

السوفييتية بوصول جورباتشوف إلى السلطة وقراره بالانسحاب من أفغانستان أصبح الوضع الدولي ممهدا وزالت أهم العقبات التي كانت تحول دون تفعيل دور الأمم المتحدة. واستطاع ممثل الأمين العام للأمم المتحدة في مفاوضات جنيف أن يتغلب على كافة المشكلات المتبقية وأن يحصل على موافقة الأطراف الرئيسية على أسس التسوية التي تم توقيع الاتفاقيات الخاصة بها في 14 أبريل 1988، وقد اشتملت على أربعة أبعاد كان أهمها هو البعد الخاص بانسحاب القوات السوفييتية: ولم تتوقف جهود الأمم المتحدة عند حد التوسط للتوصل إلى اتفاقات لتسوية الأزمة ولكنها قامت بالإشراف على تطبيقها أيضا وحاولت توفير كل الضمانات لإنجاحها، وقد تضمنت هذه الاتفاقيات أربع وثائق. الأولى عبارة عن اتفاقية ثنائية بين كل من أفغانستان وباكستان تتضمن المبادئ التي تقوم عليها العلاقات المتبادلة والتزام كل طرف بعدم التدخل في شؤون الطرف الآخر واحترام سيادته واستقلاله وسلامة أراضيه، وبعدم تشجيع أي حركات انفصالية أو متمردة وغيرها ومنع إقامة مثل هذه الحركات أو الأفراد المعادين على أراضيها. أما الوثيقة الثانية فكانت عبارة عن «إعلان خاص بالضمانات الدولية» وقع عليه كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وتضمن التزام كل منهما بعدم التدخل في الشؤون الداخلية أو في الأزمة القائمة بين أفغانستان وباكستان. وكانت الوثيقة الثالثة عبارة عن اتفاق ثنائي بين أفغانستان وباكستان حول تنظيم عودة كل من يرغب من اللاجئين الأفغان في باكستان إلى وطنهم. أما الوثيقة الرابعة و الأخيرة فكانت عبارة عن اتفاق حول طبيعة العلاقة بين التسويات المختلفة الخاصة بالوضع في أفغانستان، ووقعت عليها أفغانستان وباكستان، كما وقع عليها، كضامنين، كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، وتضمنت التزاما سوفييتيا بسحب نصف القوات قبل 15 أغسطس 1989 والباقي قبل 15 فبراير 1990، وأرفق بهذه الوثيقة ملحق يخول الأمين العام وأعضاء الأمانة العامة للأمم المتحدة حق مراقبة تنفيذ هذه الاتفاقات الأربعة وإحاطة مجلس الأمن علما بأي خرق لها من جانب الأطراف المعنية والتي التزمت بالتعاون الكامل مع الأمم المتحدة لتسهيل المهمة الموكلة إليها.

وكانت هذه الاتفاقات هي الأساس الذي ارتكز عليه مجلس الأمن لإرسال

«بعثة الأمم المتحدة للمساعي الحميدة في أفغانستان وباكستان» كإحدى عمليات حفظ السلم، والتي كان من بين مهامها الإشراف على انسحاب القوات السوفييتية من أفغانستان. وكانت تلك هي المرة الأولى في تاريخ الأمم المتحدة التي تشرف فيها قوات دولية تابعة لها على انسحاب قوات إحدى القوتين العظميين من إحدى الدول الأعضاء. وسوف نشير إلى هذه العملية في المبحث الثاني.

2- الحرب الإيرانية-العراقية:

ظل مجلس الأمن، منذ اندلاع الحرب العراقية-الإيرانية في 22 سبتمبر عام 1980 عاجزا عن وقفها أو اقتراح حل مقبول من الطرفين للنزاع طوال سنوات عديدة على الرغم من الجهود والمحاولات المتواصلة. وقد تبنى مجلس الأمن خلال الفترة من 1980-1986 سبعة قرارات كما صدر عن رئيس المجلس عدة بيانات تطالب بوقف إطلاق النار، والامتناع عن القيام بعمليات عسكرية ضد المدنيين، وعودة القوات المتحاربة إلى حدود دولية معترف بها، واحترام حق الملاحة الحرة والتجارة عبر المياه الدولية، والامتناع عن القيام بأي أعمال من شأنها تهديد السلم والأمن والحياة البحرية في منطقة الخليج، وتبادل أسرى الحرب... الخ. وقام الأمين العام في أبريل 1985 بزيارة كل من بغداد وطهران لمناقشة خطة اقترحها لإنهاء الحرب، كما أوفد عدة بعثات، خلال الفترة من 84- 88، للتحقيق في الاتهامات المتبادلة من الطرفين باستخدام الطرف الآخر للأسلحة الكيماوية، وعلى الرغم من أنه قد ثبت من تقارير هذه اللجان استخدام هذه الأسلحة فعلا، فإن المجلس لم يقم بأكثر من توجيه نداءات للطرفين باحترام بروتوكول جنيف لعام 1925 والذي يحرم استخدام الغازات السامة فضلا عن إدانته، غير الموجهة لأي طرف بالذات، لاستخدام الأسلحة الكيماوية. لكن هذا الموقف، والذي يتسم بعدم الاكتراث إلى حد كبير، بدأ يتغير خلال النصف الثاني من الثمانينيات لأسباب كثيرة كان من أهمها تغير مناخ العلاقة بين القوتين العظميين وتغير أهداف الاتحاد السوفييتي وطبيعة علاقته بأطراف الصراع بعد وصول جورباتشوف إلى السلطة. وكان هذا هو المناخ الذي أقدم فيه بيريز دي كويار، في خطوة غير مسبوقة، على أن يقترح على أعضاء مجلس الأمن، خلال اجتماع عقد في مكتبه، عناصر خطة لتحقيق

تسوية بين الطرفين المتحاربين. وكانت هذه العناصر هي أساس القرار الذي اتخذه مجلس الأمن بالإجماع في 20 يوليو 1987 (القرار 598) وهو القرار الذي قبلته إيران في العام التالي وأصبح هو أساس التسوية للأزمة.

وقد طالب هذا القرار، بوقف فوري لإطلاق النار، وانسحاب القوات إلى الحدود الدولية، وتبادل أسرى الحرب، وتعاون الطرفين مع الأمين العام لتنفيذ القرار وفي جهود الوساطة التي سيقوم بها لحل القضايا المعلقة، وفي الوقت نفسه طالب القرار الأمين العام بإرسال فريق من المراقبين لمراقبة وقف إطلاق النار والانسحاب.

وكانت العراق قد قبلت هذا القرار في 23 يوليو 1987 أما إيران فلم توافق رسميا على القرار إلا في 17 يوليو 1988، ولا جدال في أن المناخ الدولي الجديد هو الذي هيأ الأجواء لصدور هذا القرار الذي شكل أساس التسوية، ومكن للأمين العام من تكثيف جهوده بعد صدور القرار مباشرة إلى أن استطاع أخيرا أن يعلن في 8 أغسطس 1988 أن وقف إطلاق النار سيسري بين البلدين اعتبارا من 25 أغسطس 1988 وأن مفاوضات مباشرة بين الطرفين ستجري تحت إشرافه فيما بعد. وفي 9 أغسطس 1988 وافق مجلس الأمن على إرسال مجموعة مراقبين إلى المنطقة، في ثاني عملية من عمليات حفظ السلم يقوم بها خلال عام 88 وحده، كما سنشير إلى ذلك في المبحث التالي.

3- كمبوديا:

ظلت الأزمة في كمبوديا محتدمة بشدة وخاصة منذ تدخل القوات الفيتنامية عام 1978 التي طردت الخمير الحمر من السلطة وأقامت نظام حكم مواليا لها وتحت حمايتها. ولم تفلح كثيرا قرارات الجمعية العامة المتكررة والمطالبة بسحب كل القوى الأجنبية وامتناع الدول الأخرى عن التدخل في الشؤون الداخلية لكمبوديا، ولا مطالباتها للأمين العام ببذل مساعيه الحميدة للتوصل إلى تسوية شاملة للوضع هناك. وتعين الانتظار حتى عام 1988 لكي تجد هذه المساعي الدعم الدولي الكافي لإنضاج حل مقبول من جميع الأطراف. ففي هذا العام تحديدا أخطر الأمين العام للأمم المتحدة الجمعية العامة أنه تمكن، من خلال اتصالاته بكل الأطراف المعنية، من التوصل إلى إطار للتسوية وأنه سيعرضه على الأطراف الأربعة

المعينين في الداخل وكذلك على الأطراف الإقليمية والدولية المعنية بالأزمة، من خلال ممثله الخاص، وهكذا بدأت قوة الدفع في اتجاه التسوية وحدث أول اتصال مباشر بين الأطراف الكمبودية في عام 1988. وفي أبريل 1989 أعلنت فيتنام سحب قواتها من كمبوديا. وبعد عدة أشهر انعقد في نفس العام (يوليو-أغسطس) مؤتمر باريس الذي حضرته 17 دولة بالإضافة إلى الأطراف الكمبودية الأربعة والأمين العام للأمم المتحدة، وظهر فيه واضحا رغبة كل الأطراف في التوصل إلى تسوية سلمية وفي أن تلعب الأمم المتحدة دورا مهما وأساسيا في الإشراف على تنفيذ ما يتم التوصل إليه من اتفاقيات.

لكن المفاوضات الرئيسية التي حددت مصير الأزمة الكمبودية ودور الأمم المتحدة فيها تمت بين الدول الخمس دائمة العضوية مباشرة. وقد بدأت هذه المفاوضات، وعلى مستوى عال اعتبارا من يناير 1990 واستمرت حتى أغسطس من نفس العام، وهو وضع لم يكن من المتصور حدوثه دون التغير الجوهري الذي طرأ على طبيعة العلاقة بين القوتين العظميين. وأعلن في أغسطس اتفاق الدول الخمس الكبرى على العناصر الرئيسية للتسوية السياسية للأزمة في كمبوديا، ومن أهمها قيام الأمم المتحدة بالإشراف والرقابة أو الهيمنة المباشرة على الإدارة في كمبوديا خلال مرحلة انتقالية تتبعها انتخابات عامة حرة تشرف عليها الأمم المتحدة ويتم بعدها وضع دستور دائم للبلاد. وقد وافقت كافة الأطراف الكمبودية على هذه الخطة كما وافقت عليها فيتنام، ثم أقرها مجلس الأمن في سبتمبر 1990، وفي نوفمبر من نفس العام اتفقت الدول الخمس الدائمة على مشروع قرار يصدر عن مجلس الأمن ويحدد الدور الذي ستلعبه الأمم المتحدة في كمبوديا والصلاحيات التي ستمنح «لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا» التي أقر تشكيلها من حيث المبدأ، والتي ستقع عليها مسؤولية إدارة الدولة الكمبودية في المرحلة الانتقالية. وقد تضمن هذا المشروع اتفاقا حول العناصر الرئيسية الخمسة التالية: الانسحاب، وقف إطلاق النار والإجراءات المتعلقة به، الانتخابات، إعادة توطين اللاجئين، أسس ومبادئ الدستور الجديد للبلاد.

ويتضح من هذا العرض الموجز أنه على الرغم من أن الأمم المتحدة لم تبدأ عمليتها السلمية الضخمة في كمبوديا إلا بعد حرب الخليج وانتهاء

الحرب الباردة رسميا، إلا أن الأساس السياسي للتسوية كان قد وضع وأقر وتم الاتفاق عليه خلال المرحلة السابقة على سقوط الاتحاد السوفييتي.

ثانياً: جنوب أفريقيا:

شهدت قضايا الجنوب الأفريقي المتشابكة خلال هذه الفترة مزيدا من التعاون بين القوى الكبرى، وخاصة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، من أجل إيجاد تسويات سلمية لها أو تشديد الضغط والعقوبات على الأطراف صاحبة المواقف المتشددة أو الرافضة لمثل هذه التسويات. وقد سبق أن أشرنا إلى أن مجلس الأمن شدد العقوبات المفروضة على جنوب أفريقيا وحاول توسيع نطاقها وإحكام الحصار حولها من أجل الضغط عليها لإنهاء التفرقة العنصرية وأيضا للتخلي عن سياستها العدوانية تجاه جيرانها وكذلك لمنح الاستقلال لإقليم جنوب غرب أفريقيا (ناميبيا). وسنحاول هنا أن نشير لدور الأمم المتحدة المهم لإيجاد مخرج للأزمة في كل من ناميبيا وأنجولا على سبيل المثال لا الحصر.

١- ناميبيا:

وقد سبق أن تناولنا دور الأمم المتحدة تجاه هذه القضية بالتفصيل. ولكننا نود هنا أن نعيد تذكير القارئ ببعض الحقائق الأساسية وهي أن الخطة الرئيسية لتسوية الأزمة الناميبية كانت قد تبلورت منذ عام 1978 وصدر بها قرار مجلس الأمن رقم 435، بعد أن تم الاتفاق عليها من جانب الدول الخمس دائمة العضوية أولا، لكن وضع هذه الخطة موضع التنفيذ تعثر على الرغم من موافقة حكومة جنوب أفريقيا رسميا عليها عام 1980. ولكن تعين الانتظار حتى عام 1988 لكي يتم تذليل كل العقبات المتبقية بعد أن قامت الدول الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، بممارسة ضغوط فعلية أو تقديم ضمانات إضافية لحلفائهما لتشجيعهما على المضي قدما نحو تنفيذ خطة التسوية تحت إشراف الأمم المتحدة، وهو تطور لم يكن من الممكن حدوثه دون تغير مناخ العلاقات بين القوتين العظميين تغييرا جوهريا. وفي هذا السياق وحده يمكن فهم دلالة الاتفاق الثلاثي الذي تم التوصل إليه في 22 ديسمبر 1988 بين كل من أنجولا وكوبا وجنوب أفريقيا، من خلال وساطة أمريكية، وتوقيعه في مقر الأمم المتحدة!

وبتوقيع هذا الاتفاق ثم إزالة آخر العراقيل التي كانت تعترض البدء في وضع خطة التسوية السياسية موضع التنفيذ.

غير أن دور الأمم المتحدة لم يقتصر على الجهود المبذولة لبلورة وصياغة العناصر الخاصة بعملية التسوية السلمية ولكنه امتد ليشمل الإشراف الكامل على تنفيذها. ولذلك شهدت هذه الفترة نفسها واحدة من أهم عمليات حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة والتي أطلق عليها مجموعة الأمم المتحدة للمعاونة الانتقالية UNTAG United Nations Transition Assistance Group وسوف نشير إليها بعد قليل.

2- أنجولا:

نود في البداية أن نشير إلى أنه عند تحليل دور الأمم المتحدة في تسوية الأزمة في أنجولا يتعين التفرقة بين دورها في تسوية الأزمة الدولية الناجمة عن الاشتباكات المسلحة بين أنجولا وجنوب أفريقيا، بسبب الدعم الذي كانت حكومة أنجولا تقدمه إلى حركة التحرير الناميبية (سوابو) وبسبب الوجود العسكري الكوبي في أنجولا بناء طلب حكومتها، وهو الدور الذي تم خلال المرحلة الانتقالية للنظام الدولي (قبل حرب الخليج)، وبين دورها في إيجاد تسوية للحرب الأهلية بين الحكومة من ناحية وحركة يونيتا المسلحة من ناحية أخرى. وسنقتصر هنا على الإشارة إلى دور الأمم المتحدة في البعد الدولي للأزمة تاركين البعد المحلي إلى مناسبة أخرى في موضع آخر.

وكانت الحرب الباردة «الجديدة» التي عادت تشتعل بين القوتين العظميين في بداية الثمانينيات قد أدت إلى زيادة حدة تدويل الأزمة في الجنوب الأفريقي حيث ازدادت مساعدات كل من الاتحاد السوفييتي وكوبا إلى حكومة أنجولا (التي تقودها الحركة الشعبية لتحرير أنجولا MPLA) ومساعدات كل من الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا إلى حركة المعارضة الرئيسية UNITA. وربطت الولايات المتحدة بين انسحاب القوات الكوبية من أنجولا وبين تسوية الوضع في ناميبيا. ولذلك دخلت جهود تسوية الأزمة الناميبية في مأزق خلال النصف الأول من الثمانينيات. لكن تغير مناخ العلاقة بين الولايات المتحدة و الاتحاد السوفييتي غير من المعطيات الدولية للأزمة وأفسح المجال لدور تلعبه الأمم المتحدة في تسويتها. فعندما

شددت حكومة جنوب أفريقيا ضغطها العسكري ضد أنجولا بدعوى تتبع مقاتلي سوابو واحتلت بعض الأقاليم الجنوبية فيها، اتخذ مجلس الأمن قرارا شديد اللهجة، على غير العادة، ضد حكومة جنوب أفريقيا (القرار 602 في نوفمبر 1987) يطالبها بسحب قوتها فورا من الأراضي الأنجولية لكن لأن الوضع العسكري لم يكن يميل كثيرا لصالح أنجولا وكان مناخ العلاقات الدولية يحث الجميع على إيجاد تسوية تحقق للولايات المتحدة هدفها في انسحاب القوات الكوبية من أنجولا مقابل بدء تنفيذ خطة التسوية الخاصة بناميبيا، فقد سهل الاتحاد السوفييتي من قيام الولايات المتحدة بالوساطة بين الأطراف لعقد صفقة يتم بموجبها سحب القوات الكوبية وإنهاء دعم حكومة جنوب أفريقيا لحركة يونيتا وتخلي حكومة جنوب أفريقيا عن إقليم ناميبيا، وهي الصفقة التي تضمنها اتفاق 22 ديسمبر 1988 السابقة الإشارة إليه. ولتسهيل التوقيع على هذا الاتفاق وللإشراف على تنفيذ الجانب الخاص بانسحاب القوات الكوبية من الأراضي الأنجولية، اتخذ مجلس الأمن القرار 626 في 20 ديسمبر 1988 بالموافقة على اقتراح الأمين العام الخاصة بإنشاء «بعثة مراقبة الأمم المتحدة الأولى في أنجولا United Nations Angola Verification Mission UNAVEMI التي سنشير إليها ضمن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم.

تجدر الإشارة أيضا إلى أن المناخ الدولي الملائم يفسر إلى حد كبير لماذا بدأت الجهود المشتركة للأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الأفريقية لإيجاد تسوية لأزمة الصحراء الغربية، التي أدت إلى تدخل أطراف خارجية في النزاع، تعطي ثمارها ابتداء من عام 1988 فقط، على الرغم من أن هذه الجهود بدأت قبل ذلك التاريخ بكثير. وقد ترتب على تلك الجهود اتفاق الأطراف، في 30 أغسطس 1988 على مقترحات التسوية. واستنادا إلى هذا الاتفاق اتخذ مجلس الأمن في 27 يونيو 1990 قراره رقم 658 الذي أشار إلى نصوص هذا الاتفاق وتضمن موافقة على خطة الأمين العام لوضع هذا الاتفاق موضع التنفيذ. وتعين على الأمم المتحدة وفقا لنصوص هذا الاتفاق أن تشرف على استفتاء الشعب الصحراوي على ما إذا كان يرغب في الاستقلال أم الانضمام إلى المغرب.

ولكن لأن عملية الأمم المتحدة في الصحراء لم تبدأ إلا بعد انتهاء حرب

الخليج فسوف نؤجل الحديث عنها إلى موقع آخر، ولكن يتعين أن تحسب جهود التوصل إلى تسوية لهذه الأزمة ضمن إنجازات المرحلة الانتقالية.

ثالثاً : أمريكا اللاتينية:

ظلت منطقة أمريكا الوسطى لفترة طويلة منطقة اضطرابات وأزمات اجتماعية ممتدة سبق أن حاولت الأمم المتحدة أن تساهم في وضع حد لها لكن الوضع الدولي لم يكن يسمح لها بدور فعال. ثم بدأ هذا الوضع يتغير فجأة في منتصف الثمانينيات.

وجاءت المبادرة من دول أمريكا الوسطى نفسها وخصوصا بعد تمكن رؤساء خمس دول هي: كوستاريكا والسلفادور وجواتيمالا وهندوراس ونيكاراجوا، في 7 أغسطس 1987، من إبرام اتفاقية جماعية عرفت باسم «اتفاقية اسكيبولاس الثانية Esquipulas II. وبموجب هذه الاتفاقية تلتزم الأطراف الموقعة عليها بالبدء بعملية تحول ديمقراطي وحوار وطني ووقف الصراعات المسلحة وإجراء انتخابات حرة. لكن هذه الاتفاقية اختلفت عن سابقتها في نواح كثيرة أهمها أن الدول الموقعة عليها شرعت، اعتبارا من فبراير 1989 بوضع آلية للرقابة على تنفيذها بالاشتراك مع الأمم المتحدة كما تم وضع خطة لفك التعبئة اختياريا وتسريح وإعادة توطين وتأهيل أعضاء حركة المقاومة في نيكاراجوا المعروفة باسم «كونترا».

وقد طلبت الدول الخمس من الأمم المتحدة في مارس 1989 تشكيل آلية لمراقبة تنفيذ هذه الاتفاقية. ووافق مجلس الأمن بالفعل، في نوفمبر 1989، على تشكيل «مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطى ONUCA كلفت بمهمة مراقبة تنفيذ الجوانب العسكرية للاتفاقية. وقام المجلس في مارس 1990 بتوسيع مهمة هذه المجموعة لتشمل أيضا مراقبة فك التعبئة الاختيارية لحركة المقاومة في نيكاراجوا. أما البعد المدني لعملية فك التعبئة فقد أشرفت عليه «اللجنة الدولية للدعم والتحقق CIAV التي شكلها الأمين العام للأمم المتحدة بالاشتراك مع الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية في سبتمبر 1989.

المبحث الثالث

عمليات حفظ السلم في المرحلة الانتقالية

لم تقتصر النتائج المترتبة على التغير الحادث في طبيعة العلاقات بين دول القمة في تلك المرحلة الانتقالية على تنشيط دور الأمم المتحدة في عملية البحث عن تسويات سلمية لأزمات دولية عميقة الجذور ومستمرة ومعقدة، وإنما امتد هذا الدور ليشمل حضورا ماديا ملموسا وفعالا في مناطق الأزمات من أجل المساعدة على تنفيذ ومراقبة ما تم التوصل إليه من اتفاقات، وذلك عن طريق إعادة تنشيط وتطوير عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم خلال تلك الفترة. ولكي ندرك أهمية ما حدث من تطور في ممارسات الأمم المتحدة على هذا الصعيد يكفي أن نقول إن نشاط الأمم المتحدة في مجال عمليات حفظ السلم كاد يتوقف تماما. فخلال الفترة من أبريل 1978 وحتى نهاية مارس 1988 لم تقم الأمم المتحدة بأي عملية على الإطلاق من عمليات حفظ السلم. بل أكثر من ذلك ففيما عدا الأزمات المتعلقة بالصراع العربي-الإسرائيلي لم تقم الأمم المتحدة بأي عملية من عمليات حفظ السلم في أي أزمة من الأزمات الدولية الأخرى التي

اندلعت خارج هذه المنطقة منذ سبتمبر عام 1965 وحتى أبريل عام 1988، أي أن الأمم المتحدة لم تكن قد قامت، طوال ما يقرب من ربع قرن، إلا بثلاث عمليات فقط لحفظ السلم كانت جميعها في منطقة الشرق الأوسط وتتعلق بالصراع العربي-الإسرائيلي. ولذلك بدت الأمم المتحدة في تلك المرحلة الانتقالية وكأنها في حالة بعث جديد منذ النصف الثاني من الثمانينيات. فخلال السنتين السابقتين على أزمة الخليج الثانية قامت الأمم المتحدة بخمس عمليات لحفظ السلم لتسوية الأزمات التالية: الأزمة الأفغانية (أبريل 1988) الحرب العراقية-الإيرانية (أغسطس 1988) الأزمة الأنجولية (يناير 1989)، الأزمة الناميبية (أبريل 1989)،أزمة دول وسط أمريكا اللاتينية (نوفمبر1989).

وسوف نحاول فيما يلي بإيجاز شديد استعراض طبيعة المهام التي أوكلت إلى عمليات حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة خلال هذه الفترة حتى نتمكن من القراءة الصحيحة لطبيعة التطور الذي طرأ على ممارسات الأمم المتحدة في هذا المجال خلال تلك الفترة:

1 - بعثة الأمم المتحدة للمساعي الحميدة بين باكستان وأفغانستان

UNGOMAP

وقد بدأت هذه العملية في أبريل 1988 بغرض الإشراف على تنفيذ اتفاقيات جنيف الأربع التي تم التوصل إليها وتوقيعها تحت إشراف الأمم المتحدة كما سبق أن أشرنا. وعلى الرغم من أن مهام هذه العملية كانت تتسع في الواقع، وفقا لنصوص اتفاقيات جنيف، للإشراف على ومراقبة كل مظاهر أو آليات تدخل القوى الخارجية في الشؤون الداخلية لأفغانستان بالإضافة إلى الإشراف على انسحاب القوات السوفييتية من هناك، إلا أن هذه المهمة الأخيرة هي التي استغرقت فيما يبدو كل جهد بعثة الأمم المتحدة في هذه العملية. وكانت هذه القوة صغيرة الحجم إلى حد كبير فلم يتجاوز عددها خمسين فردا في البداية كانوا جميعهم من المراقبين واستعارتهم الأمم المتحدة من قوات حفظ السلام العاملة في منطقة الشرق الأوسط.

وقد أتمت هذه العملية مهمتها الرئيسية، وهي الإشراف على انسحاب

جميع القوات السوفييتية العاملة في أفغانستان والتي كان عددها قد وصل في ذلك الوقت إلى 103, 000 فرد، بنجاح كامل. وقد تم هذا الانسحاب على مرحلتين واكتملت العملية في مارس 1990 وتكلفت حوالي 14 مليون دولار تم تمويلها بالكامل من ميزانية الأمم المتحدة العادية من بند «النفقات الطارئة غير المنظورة». ويرجع السبب الرئيسي في نجاح هذه العملية إلى تصميم الاتحاد السوفييتي على الانسحاب. لكن هذا الانسحاب لم يؤد وحده إلى إنهاء الصراع في أفغانستان. وتوصل الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة إلى اتفاق لاحق في محاولة لمنع تدفق السلاح على الأطراف الداخلية المتصارعة. وفي الوقت نفسه استمر الأمين العام في جهوده لإيجاد تسوية للصراع الداخلي في أفغانستان والذي تحول إلى حرب أهلية طاحنة. لكن النظام الدولي كان قد دخل مرحلة جديدة ومختلفة ولم تتمكن الأمم المتحدة خلال المرحلة اللاحقة على انهيار الاتحاد السوفييتي وانتهاء الحرب الباردة من أن تتدخل هذه المرة بالفاعلية المطلوبة.

2-مجموعة الأمم المتحدة للمراقبة العسكرية بين العراق وإيران

UNIIMOG

وقد شكلت هذه المجموعة وفقا للنص الوارد في قرار مجلس الأمن رقم 98 السابقة الإشارة إليه وتحددت مهامها في قرار مجلس الأمن رقم 619 الصادر في 9 أغسطس 1988 وذلك على النحو التالي:

- تحديد خطوط وقف إطلاق النار بمساعدة الطرفين المعنيين وحل ما قد يثور من خلافات حول هذه المسألة بمساعدة الطرفين على التوصل إلى اتفاق لحسم هذه الخلافات.

- مراقبة التزام الطرفين بتنفيذ وقف إطلاق النار والتحقيق في الشكوى المقدمة والعمل على إعادة الوضع إلى ما كان عليه في حالة وقوع أي مخالفات.

- الحيلولة دون حدوث أي تعديل على الوضع القائم خلال فترة الانسحاب حتى خط الحدود الدولية.

- الإشراف على الانسحاب حتى خط الحدود الدولية وتأكيد إتمامه.

- مراقبة وقف إطلاق النار على خط الحدود الدولية، والتحقيق في أي

انتهاكات، والإشراف على عملية تبادل أسرى الحرب.

- مساعدة الطرفين على التوصل إلى أي اتفاقات يكون من شأنها الإسهام في إيجاد تسوية دائمة وقابلة للاستمرار وبناء جسور الثقة بين الطرفين.

وقد تشكلت هذه المجموعة من350 مراقبا ينتمون إلى 26 دولة ليس من بينهم أي دولة من دول المنظمة. لكن جرى تخفيض هذا العدد بعد ذلك بناء على طلب إيران. واستمرت العملية حتى 31 مارس 1991، وتكلفت حوالي 325 مليون دولار. وقد باشرت هذه المجموعة عملها في جو بالغ التوتر بين البلدين وفي ظل مناخ من عدم الثقة من جانب إيران في القوات الدولية مما جعل مهمتها على الجانب الإيراني بالغة الصعوبة. لكنها مع ذلك أدت وظائف مفيدة للغاية من أجل تثبيت وقف إطلاق النار على مدى عامين ونصف. وبالطبع فقد تأثرت مهامها بشدة بعد قيام العراق بغزو الكويت وقيام مجلس الأمن باتخاذ إجراءات صارمة ضد العراق ثم دخول العلاقات الإيرانية-العراقية مرحلة جديدة بعد قرار صدام حسين قبول كل أو معظم المطالب الإيرانية لتخفيف الضغط الدولي عليه وعلى أمل الحيلولة دون تحول إيران إلى نقطة أخرى من نقط الارتكاز في الحصار الدولي المضروب عليه. ولذلك بدأت الأمم المتحدة في تخفيض عدد أفراد هذه المجموعة تدريجيا والذي لم يتجاوز، مع نهاية 1990 , 60 مراقبا على الجانب الإيراني من الحدود و 56 مراقبا على الجانب العراقي منه. وعندما بدأت العمليات العسكرية ضد العراق في 16 يناير 1991 تم سحب المراقبين من بغداد إلى طهران واستمرت بعض جوانب عملية المراقبة إلى أن اقترح الأمين العام إنهاء هذه العملية تماما في 31 مارس 1991.

3- بعثة الأمم المتحدة الأولى لتقصي الحقائق في أنجولا UNAVEM I

وقد تم تشكيل هذه البعثة بناء على قرار مجلس الأمن رقم 626 الصادر في 20 ديسمبر 1988 بهدف الإشراف على انسحاب القوات الكوبية من أنجولا وفقا للجدول الزمني الذي تم الاتفاق عليه تفصيلا في الاتفاق الموقع بين الطرفين والذي أشرنا إليه من قبل. ووفقا لهذا الجدول كان يتعين انسحاب ثلاثة آلاف جندي كوبي في أول أبريل 1989 ثم إعادة نشر

القوات المتبقية شمال خط عرض 15 بحلول أول أغسطس 1989، ثم إلى شمال خط عرض 13 بحلول 31 أكتوبر ثم يبدأ بعد ذلك انسحاب 50٪ من القوات البالغ عددها 50 ألف فرد في أول نوفمبر 1989 والباقي على ثلاث دفعات الأولى في أول أبريل 1990، والثانية في أول أكتوبر 1990 والثالثة والأخيرة في أول يوليو 1991، وخلال فترة إعادة الانتشار والانسحاب هذه (27 شهرا) تتولى بعثة الأمم المتحدة، بالإضافة إلى مراقبة الموانئ، والمطارات والقواعد المتفق عليها، التحقيق في أي ادعاءات حول استمرار وجود القوات الحكومية في أي مناطق غير مصرح لهم بالوجود فيها وفقا للخطة الموضوعة، وذلك بمبادرة من قائد قوات المراقبة أو أي عضو من أعضاء مجلس الأمن.

وقد تشكلت البعثة من70 مراقبا عسكريا، بالإضافة إلى 22 موظفا مدنيا دوليا و15 موظفا محليا. وقد تكلفت العملية حوالي 18 مليون دولار وقدر لها في البداية أن تستمر 31 شهرا، ولكن أمكن الإسراع بالعملية وإتمام سحب القوات قبل الموعد المحدد بشهر كامل ويعود نجاح هذه العملية في الواقع إلى أن هدفها كان محدودا ومتفقا عليه من خلال صفقة سياسية متكاملة بين القوتين العظميين، ولذلك لم تكن هناك حاجة إلى أعداد كبيرة من المراقبين، لأن الهدف لم يكن إجبار القوات الكوبية على الرحيل وإنما كان مجرد وضع «ختم» دولي على الصفقة هو ختم الأمم المتحدة.

4- مجموعة الأمم المتحدة للدعم الانتقالي (في ناميبيا) UNTAG

والواقع أن هذه المجموعة كان قد تم النص على تشكيلها في قرار مجلس الأمن رقم 435 لسنة 1978 بعد الاتفاق على خطة تسوية المشكلة الناميبية خلال هذا العام كما سبق أن أشرنا. وقد تضمن هذا القرار تحديد الهدف من إنشاء هذه المجموعة وكذلك صلاحياتها وذلك على النحو التالي: «لمساعدة الممثل الخاص للأمين العام.... لتحقيق استقلال ناميبيا المبكر من خلال انتخابات حره ونزيهة تشرف عليها وتديرها الأمم المتحدة». ولكن عندما تعقد الوضع الدولي واشتعلت الحرب الباردة من جديد لم تتمكن الأمم المتحدة من أن تفعل شيئا لفرض خطة التسوية على الأطراف. ومع تحسن الوضع الدولي بعد منتصف الثمانينيات نتيجة تحسن العلاقات الأمريكية-السوفييتية وكذلك الوضع الإقليمي أصبح من الممكن

وضع خطة استقلال ناميبيا موضع التنفيذ وخصوصا بعد إبرام الصفقة المتكاملة التي تم بموجبها سحب القوات الكوبية من أنجولا. وقد تم إدخال بعض التعديلات الضرورية على الخطة الأصلية وهي تعديلات اقتضتها التطورات التي طرأت لاحقا.

وقد تشكلت هذه المجموعة من: وحدات مقاتلة بلغ تعدادها حوالي 4500 مقاتل، بالإضافة إلى قوة من رجال البوليس بلغ تعدادها حوالي 1500 فرد بالإضافة إلى مجموعة من الموظفين الدوليين والمحليين من خبراء ومراقبي الانتخابات، وقد قامت هذه العملية الفريدة من عمليات الأمم المتحدة (والتي لا يوجد شبيه لها، من بعض النواحي فقط، سوى عملية الأمم المتحدة في إقليم ايريان الغربية في بداية الستينيات) بمهام متعددة نجملها على النحو التالي:

أولا: تنظيم والإشراف على إجراء انتخابات عامة حرة ونزيهة:

حيث خول الممثل الخاص للأمين العام صلاحية التأكد من أن كافة الشروط المطلوبة لإجراء انتخابات حرة ونزيهة لاختيار أعضاء الجمعية التأسيسية التي ستتولى وضع دستور جديد للبلاد قد اكتملت.

وفي هذا السياق أصبح من حقه إبطال أي لوائح أو قوانين أو قرارات ذات طابع تمييزي، والإفراج عن المسجونين السياسيين.... واتخاذ أي إجراءات أخرى سابقة على عملية الاقتراع نفسها لضمان أنها ستصبح حرة ونزيهة تماما وتحت الإشراف والسيطرة المباشرة للأمم المتحدة.

ثانياً: مراقبة بوليس جنوب أفريقيا:

فقد كانت هناك مخاوف من أن يتدخل بوليس جنوب أفريقيا على أي وجه من الوجوه لإفساد أو تشويه إرادة الناخبين، بأي وسيلة من وسائل الترهيب أو الترغيب، ولذلك خولت بعثة الأمم المتحدة مراقبة تحركات وسلوك بوليس جنوب أفريقيا عن قرب. وقد قام بهذه المهمة في الأساس رجال شرطة تابعون للأمم المتحدة.

ثالثاً: مراقبة وقف إطلاق النار:

فقد تمثلت مهمة الوحدات العسكرية أساسا في مراقبة الأمن والتأكد من عدم لجوء أي طرف للعنف، وكانت واجباتها في هذا السياق كثيرة ومتعددة: الإشراف على إعادة تمركز قوات جنوب أفريقيا وانسجامها.

مراقبة سلوك العسكريين الذين كلفوا بمهام مدنية خلال الفترة الانتقالية. تفكيك البنية العسكرية للجماعات السياسية أو الحزبية المختلفة، ونزع سلاح أفراد حركة سوابو قبل إعادة توطينهم، ومراقبة إعادة تمركز من تبقي منهم في قواعد داخل أنجولا أو زامبيا، كما كلفت هذه الوحدات بمراقبة الحدود الخارجية وأيضا مداخل ومخارج مراكز الاقتراع.

وقد استغرقت هذه العملية 12 شهرا (أبريل 89- مارس 1990). وخصص لها تكلفة تقديرية قيمتها650 مليون دولار، ولكن جرى تخفيضها بعد ذلك وتكلفت فعلا حوالي 386 مليون دولار فقط تم تمويلها وفقا لنظام الحصص الإلزامية المقررة بالنسبة لعمليات حفظ السلم. وقد أنجزت هذه العملية مهامها بنجاح واعتبرت تتويجا ملحميا لدور الأمم المتحدة الحاسم في تقديم الدعم المستمر من أجل حصول ناميبيا على استقلالها.

5-مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطي ONUCA

تعد هذه العملية أول عملية حفظ سلام تقوم بها الأمم المتحدة منذ إنشائها في أمريكا اللاتينية حيث كانت شؤون الأمن في الأمريكتين تبدو ميدانا محجوزا للولايات المتحدة وحدها. كما تعتبر هذه العملية مؤشرا ودليلا على انتهاء الحرب الباردة في هذه المنطقة من العالم. وقد هدفت هذه العملية في البداية إلى تقديم الدعم لاتفاق دول أمريكا الوسطى الخمس الذي وضع نهاية لحقبة من الصراعات والعنف والقمع وحاول بدء عهد جديد تزدهر فيه الديمقراطية وحقوق الإنسان في هذه المنطقة. وقد بدأت هذه العملية كبعثة مراقبة لتنفيذ هذه الاتفاقية، لكن مهمتها اتسعت فيما بعد لتتحول إلى قوة أمن للمساعدة في تسريح قوات «الكونترا» في نيكاراجوا، وانتهت كعملية من عمليات حفظ السلام الطموحة في السلفادور[1].

وقد بدأ تدخل الأمم المتحدة بتعبير الجمعية العامة للأمم المتحدة عن ترحيبها باتفاقية اسكويبولاس الثانية، السابقة الإشارة إليها بين دول أمريكا الوسطى الخمس وطالبت الأمين العام بتقديم الدعم اللازم لها لإنهاء مرحلة الصراع والعنف الذي طال في هذه المنطقة (القرار 42/1 بتاريخ 7 اكتوبر1987). وتشكل فريق مشترك من الأمم المتحدة ومنظمة الدول

الأمريكية لتقصي الحقائق في دول أمريكا الوسطي وبحث السبل التي يمكن للأمم المتحدة أن تسهم بها لبدء مرحلة جديدة من السلام والديمقراطية في المنطقة. لكن استمرار وتعقد المشكلات الصغيرة بين دول المنطقة الموقعة على الاتفاقية جعل الموقف هناك غامضا وحال في البداية دون تمكنها من تحديد وتوضيح طبيعة المساعدة التي تريدها من الأمم المتحدة، على الرغم من أنها تقدمت بطلب رسمي إلى الأمين العام للأمم المتحدة لإرسال بعثة حفظ السلام إلى المنطقة.

وعندما بدأت كل الأطراف في أمريكا الوسطى تقتنع تماما أن الاتحاد السوفييتي تغير وأن العلاقات الأمريكية-السوفييتية الجديدة أصبحت مختلفة تماما فقد ساعد ذلك على تهيئة مناخ أفضل لإعادة صياغة العلاقة بين الأحزاب والقيادات المتصارعة في هذه المنطقة والاتفاق على إجراء انتخابات ديمقراطية حقيقية. في الوقت نفسه فقد ساعد وجود ونجاح عمليات الأمم المتحدة في أماكن أزمات أخرى خطيرة مثل أفغانستان وأنجولا، وناميبيا وإيران على دعم الثقة في الأمم المتحدة كطرف محايد وخصوصا في ظل مناخ دولي داعم للسلام والديمقراطية في العالم.

وهكذا بدأت عملية الأمم المتحدة في أمريكا الوسطي في نوفمبر 1989 لمراقبة التزام دول أمريكا الوسطى الخمس بها يلي:

1- الامتناع عن تقديم أي مساعدة لأي حركات ثورية أو غير نظامية.

2- عدم تقديم أي تسهيلات عسكرية من أراضيها ومنع أي عمل عدائي يوجه للدول الأخرى.

3- الحيلولة دون قيام أطراف ثالثة باستخدام أراضي أي دولة في مساعدة الحركات الثورية أو غير النظامية.

4- الامتناع عن منح هذه الحركات إذاعات مسموعة أو مرئية.

ولكن عندما بدأت الأمور تتطور في نيكاراجوا في اتجاه موافقة الكونترا على فك التعبئة وتسريح قواتها وعبرت الأطراف عن ترحيبها بدور الأمم المتحدة طلب الأمين العام للأمم المتحدة توسيع صلاحيات مجموعة المراقبة ودعمها بمراقبين عسكريين حتى يمكنها أن تسهم في تسوية الأزمة في نيكاراجوا. وبالفعل ساعدت بعثة الأمم المتحدة هناك على تنظيم لقاء بين حكومة أورتيجا وحركة الكونترا في أبريل 1990، وأدى الاتفاق بين الطرفين

إلى توسيع صلاحيات بعثة الأمم المتحدة في أمريكا الوسطي مرة أخرى حيث شملت عناصر الاتفاق ما يلي:

1- وقف لإطلاق النار تشرف على تنفيذه بعثة الأمم المتحدة والكاردينال أوباندو برافو.

2- إقامة خمس مناطق آمنة مساحة كل منها من 550- 600 كم 2 مربع يمكن لقوات الكونترا أن تتحرك إليها اعتبارا من 25 أبريل.

3- تقديم مساعدة إنسانية لقوات المقاومة في المناطق الآمنة.

5- جدول زمني لإتمام عملية تسريح قوات المقاومة خلال الفترة من 25 أبريل إلى 10 يونيو.

وقد بلغ حجم القوات التي شاركت في هذه العملية حوالي 1000 مراقب من العسكريين (في لحظة الذروة) وحوالي 120 من المراقبين المدنيين وعدد مماثل تقريبا من الأفراد المحليين. وتكلفت العملية حوالي 87 مليون دولار. واستمرت من نوفمبر 1989 حتى منتصف يناير 1992، ولكن قبل أن تنتهي كانت قد بدأت عملية جديدة للأمم المتحدة في السلفادور.

وقد كان نجاح الأمم المتحدة في الإشراف على نزع سلاح وتسريح الفصائل المتحاربة في نيكاراجوا (الكونترا ضد الساندنستا) مقدمة لإغرائها بالتدخل وتشجيعها على القيام بمهام شبيهة أو مماثلة في مناطق أخرى كثيرة من العالم وفي أزمات أكبر وأكثر تعقيدا بكثير من الأزمة في نيكاراجوا (كمبوديا . أنجولا ... الخ).

والواقع أن من يتأمل الدور الذي قامت به الأمم المتحدة خلال هذه المرحلة الانتقالية من مراحل النظام الدولي، والذي جمع فيها بين سمتين فريدتين ومتكاملتين: توازن ظاهر في القوى ورغبة في التعاون عند القمة حتى ولو كانت لدوافع مختلفة، فسوف يكتشف أن الجهد الذي بذلته الأمم المتحدة خلال هذه المرحلة هو الذي وضع الأساس للدور الذي قامت به الأمم المتحدة من خلال عمليات لحفظ السلم تم إنجازها في المرحلة اللاحقة. من هذه العمليات: بعثة الأمم المتحدة الثانية لتقصي الحقائق في أنجوا(والتي بدأت في يونيو 1991)، بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في السلفادور (والتي بدأت في يوليو 1991)، بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية (والتي بدأت في سبتمبر 1991)، بعثة الأمم المتحدة التمهيدية ثم

سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا (اللتان بدأتا في أكتوبر 1991، مارس 1992 على التوالي). ومعنى ذلك أن هذه الفترة القصيرة جدا في عمر النظام هي التي تم فيها في الواقع وضع أسس التسويات لأكبر عدد من الأزمات الدولية وقامت فيها الأمم المتحدة بأكبر عدد من عمليات حفظ السلام الناجحة في تاريخها.

ونود أن نلفت النظر إلى بعض السمات الخاصة التي ميزت عمليات حفظ السلم الخمس التي أنجزتها الأمم المتحدة خلال هذه الفترة، وشكلت في بعض أبعادها تطورا مهما في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم بالمقارنة بالعمليات التقليدية التي قامت بها خلال فترة الحرب الباردة.

أولاً: يلاحظ أن جميع هذه العمليات تمت في إطار تسوية قبلتها جميع الأطراف المحلية أو الإقليمية أو الدولية المعنية بها ولم تتضمن أي عنصر من عناصر الإكراه أو الفرض. ولذلك فإن مصدر قوة الأمم المتحدة الأساسي في تلك الفترة يكمن في الوفاق الدولي القائم على التوازن في تلك المرحلة والذي ساعد على جعل التسوية ممكنة عن طريق حشد جهود كل الأطراف القادرة على التأثير في مسارها واستعداد هذا الوفاق لحماية هذه التسوية حتى تصل إلى غاياتها ويتم تنفيذها. بعبارة أخرى فإن قرار القوتين العظميين بالتخلي عن استخدام هذه الأزمات الإقليمية كوقود للحرب الباردة، التي كانت قد بدأت تدخل مرحلتها الأخيرة، هو الذي منح الأمم المتحدة الدور المطلوب كغطاء للتسوية وكأداة لها.

ثانياً: أن هذه العمليات كلها كانت عمليات قصيرة وتم إنجازها بنجاح واضح، بصرف النظر عن بعض المشكلات العملية التي صادفتها، فقد تراوحت الفترة المطلوبة لإنجاز الأهداف الخاصة بكل منها بين عدة أشهر وسنتين. وهذه سمة تختلف كثيرا عما اتسمت به عمليات حفظ السلم التقليدية في زمن الحرب الباردة، فمعظم العمليات التقليدية استغرقت وقتا طويلا جدا وبعضها مضى على إنشائه أكثر من أربعين عاما. ويرجع السبب في ذلك إلى أن معظم عمليات حفظ السلم التي قامت بها الأمم المتحدة خلال فترة الحرب الباردة لم تتم في إطار تسوية شاملة وإنما تمت بهدف تجميد النزاع والحيلولة دون تفاقمه وليس حله أو تسويته.

ثالثا: أن تكلفة هذه العمليات المالية كانت معقولة ومحدودة ولم تثر أي

خلافات تذكر حول من يتحملها، على الرغم من وجود بعض المتأخرات كالعادة، وهو تطور جديد أيضا بالمقارنة مع العمليات التقليدية التي أثار تشكيلها أو تمويلها تحفظات عديدة وترتبت عليها أزمات سياسية ومالية خطيرة على النحو الذي سبقت الإشارة إليه.

رابعا: وربما تكون هذه هي النقطة الأكثر أهمية، أن طبيعة هذه العمليات ومهامها والصلاحيات المخولة للأمين العام في إطارها اختلفت وتطورت كثيرا. فبالإضافة إلى المهام التقليدية المتعلقة بالإشراف على وقف إطلاق النار ومراقبة انسحاب القوات المتحاربة إلى الخطوط التي كانت عليها (العراق-إيران) أو انسحابها تماما خارج الأراضي (الاتحاد السوفييتي من أفغانستان، كوبا من أنجولا، جنوب أفريقيا من ناميبيا) قامت بعثات الأمم المتحدة بعمليات أخرى لم تكن جديدة عليها تماما ولكنها كانت نادرة (مثل إدارة الأقاليم في مرحلة انتقالية (ناميبيا) كما قامت بعمليات جديدة تماما تعتبر تطويرا هائلا في مهامها مثل: الإشراف الكامل والسيطرة على عملية إجراء الانتخابات، نزع سلاح الفصائل المتحاربة وتسريحهم وإعادة توطينهم، والمساهمة في تقديم المساعدات الإنسانية... الخ. وهذا النوع الأخير من المهام هو الذي سيتطور بشكل أسرع في المرحلة التالية.

ولكل هذه الأسباب فقد أطلقنا على هذه المرحلة: «سنوات الأمل» لأنها كانت تحمل في طياتها كل الشروط اللازمة لتطوير وتفعيل دور الأمم في المحافظة على السلم والأمن الدوليين في ظل مناخ من احترام المبادئ والقواعد العامة المنصوص عليها في الميثاق. لكن هذه المرحلة لم تطل بها فيه الكفاية. فمع نهاية عام 89 بدأ يتضح تماما أن التحول الذي طرأ على سياسة الاتحاد السوفييتي الخارجية كان سببه الرئيسي وجود مأزق داخلي خطير لم يكن بوسع عملية الإصلاح، وفقا للنهج الذي اتبعه جورباتشوف، أن تعالجه، ولذلك بدأ التوازن القائم في النظام الدولي يختل ومع اختلاله كان لا بد للأمم المتحدة أن تختل.

9 الغزو العراق للكويت والفرصة الضائعة

«أزمة الخليج الثانية»

مقدمة

كان من الضروري أن نفرد فصلا خاصا لدراسة أسلوب الأمم المتحدة في معالجة أو إدارة أزمة الخليج الثانية وذلك للأسباب التالية:

أولا: لأن هذه الأزمة شكلت خطا فاصلا بين مرحلتين من مراحل تطور النظام الدولي ومن مراحل تطور أسلوب الأمم المتحدة في إدارة الأزمات الدولية أيضا. فقد اختلف النظام الدولي بعد أزمة الخليج عنه قبلها. ومثلت إدارة الأمم المتحدة لأزمة الخليج نمطا فريدا لا مثيل له قبل هذه الأزمة وبعدها.

ثانياً: أن هذه الأزمة أتاحت أمام نظام الأمن الجماعي فرصة ذهبية لإعادة إحياء آلياته التي كانت قد عطلتها الحرب الباردة أو لتجديد هذه الآليات بما يتناسب مع طبيعة النظام الدولي «الجديد». لكن هذه الفرصة ضاعت. وترتب على هذا الوضع وجود مفارقة تعيشها الأمم المتحدة الآن، وهي مفارقة غير قابلة للاستمرار على أي

حال، حيث يتعين عليها أن تعمل وفقا لآليات شكلتها الحرب الباردة في وقت لم يعد فيه وجود للحرب الباردة !

ثالثاً: أن أسلوب إدارة الأمم المتحدة لأزمة الخليج شكل عبئا نفسيا عليها في المرحلة التالية لأن الأمم المتحدة أصبحت مطالبة بأن تتعامل مع كل «المعتدين» في المجتمع الدولي بنفس الأسلوب الحاسم والباتر الذي تعاملت به مع صدام حسين وبالتالي ألقت بأحمال وأعباء كثيرة لم تعد قادرة على تحملها.

وحتى نستجلي كل هذه الأسباب رأينا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

الأول: يعرض للطريقة التي أدارت بها الأمم المتحدة أزمة الخليج ويحلل الأسباب التي تدفعنا إلى الاعتقاد بأن هذه الإدارة لم تكن تطبيقا حرفيا لنظام الأمن الجماعي كما هو وارد في الميثاق.

الثاني: يحاول أن يجيب عن التساؤل الذي طرحناه في البداية، وهو لماذا شكلت هذه الأزمة فرصة لإعادة إحياء آليات نظام الأمن الجماعي ولماذا ضاعت هذه الفرصة؟

الثالث: يشرح ويحلل الأسباب التي جعلت من إدارة الأمم المتحدة لهذه الأزمة نمطا فريدا غير قابل للتكرار وغير صالح للقياس عليه.

المبحث الأول

إدارة الأزمة

أوضحنا في المبحث السابق أن التغير الذي كان قد بدأ يطرأ على النظام الدولي بعد وصول جورباتشوف إلى السلطة في الاتحاد السوفييتي كان له تأثيراته على الأمم المتحدة وأدى إلى تحريك مياهها الراكدة. لكن هذا التأثير أخذ شكلا محددا وهو استخدام الأمم المتحدة كغطاء للتسوية السلمية لعدد من الأزمات التي قررت الدولتان العظميان إخراجها من ساحة الصراع على النفوذ أو الحرب الباردة بينهما. وأدى هذا إلى تنشيط آليات الأمم المتحدة سواء في مجال البحث عن تسوية سلمية أو في مجال عمليات حفظ السلم. لكن الآليات الخاصة بالأمن الجماعي وردع العدوان أو عقاب المعتدي ظلت كما هي لم تختبر. ولم يحاول أحد خلال هذه الفترة الانتقالية اختبار قدرة هذه الآليات على العمل أو إعادة تنشيطها في ظل السياق الجديد للعلاقة بين القوتين العظميين. بل إن الولايات المتحدة لم تجد غضاضة خلال تلك الفترة من أن تعطي نفسها حق التدخل المنفرد واتخاذ عمل عسكري حين ترى ذلك ملائما دون أن يثير ذلك أي ردود فعل حادة داخل الأمم المتحدة (الغارة على ليبيا :1986، التدخل المسلح في بنما لإسقاط

حكومة نورييجا والقبض عليه شخصيا لمحاكمته في الولايات المتحدة: ديسمبر 1989). وظل الوضع هكذا إلى أن أقدم العراق على غزو الكويت في 2 أغسطس 1990، وهنا وجدنا الأمم المتحدة تقوم بدور في هذه الأزمة يختلف جذريا عن أدوارها التقليدية في إدارة الأزمات الدولية.

ولكي تتضح طبيعة هذا الدور تماما يتعين أن نميز بين ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة الممتدة منذ بداية الغزو وحتى قبيل صدور القرار 678 في 29 نوفمبر1990، وهي المرحلة التي لعب فيها مجلس الأمن دورا بالغ الأهمية بدا فيه وكأنه يستعيد الدور المرسوم له في ميثاق الأمم المتحدة لفرض احترام الشرعية الدولية ومعاقبة الخارجين عليها.

المرحلة الثانية: وهي المرحلة الممتدة منذ صدور قرار تفويض دول التحالف لتحرير الكويت باستخدام القوة وحتى إعلان دول التحالف وقف إطلاق النار في 27 فبراير 1991، وخلال هذه الفترة انتقلت الإدارة الفعلية للأزمة إلى الولايات المتحدة.

المرحلة الثالثة: وهي المرحلة الممتدة منذ صدور القرار687 في 3 أبريل 1991 والخاص بتحديد شروط وقف إطلاق النار النهائي وحتى اليوم. وهي المرحلة التي استعاد فيها مجلس الأمن دوره، شكلا، في إدارة الأزمة في مرحلة ما بعد وقف إطلاق النار وفقدها موضوعا.

وسوف نحاول أن نوضح أهم ملامح وسمات هذه المراحل الثلاث وذلك على النحو التالي:

أولا: مرحلة الإدارة الفعلية للأزمة من خلال مجلس الأمن (2 أغسطس 1990-29 نوفمبر 1990) وفيها بدت الأمم المتحدة وكأنها ساحة وأداة إدارة هذه الأزمة الدولية الكبرى.

وهناك ثلاثة مؤشرات قاطعة، على الأقل، تدل على حجم ومستوى ونوعية الاهتمام غرب العادي الذي أولاه مجلس الأمن لهذه الأزمة تحديدا.

1- كان مجلس الأمن في حالة انعقاد دائم طوال هذه الفترة. واجتمع خلالها مرتين على مستوى وزراء الخارجية: الأولى برئاسة وزير الخارجية الأمريكي، والثانية: برئاسة وزير الخارجية السوفييتي. ولم يكن مجلس الأمن قد انعقد على هذا المستوى منذ إنشاء الأمم المتحدة عام 1945 وحتى

بداية الأزمة عام1990 سوى مرتين فقط.

2- أصدر مجلس الأمن خلال هذه الفترة، والتي لا تتجاوز أربعة أشهر، أثنى عشر قرارا. وتلك كانت أكبر مجموعة من القرارات يصدرها مجلس الأمن حول أزمة واحدة وخلال تلك الفترة القصيرة منذ إنشائه وحتى اندلاع الأزمة.

3- جاءت جميع هذه القرارات مستندة إلى الفصل السابع من الميثاق ومشيرة صراحة إلى مواده المختلفة. وهو وضع لم يكن مألوفا على الإطلاق في قرارات مجلس الأمن حيث لم يكن قد أصدر من قبل على الإطلاق قرارات تشير، إلا ضمنا أو على استحياء شديد، إلى نصوص الفصل السابع.

ولكي تتضح أهمية هذه القرارات ومضامينها فإنه يمكن تصنيفها إلى ثلاث مجموعات وذلك على النحو التالي:

أ- مجموعة القرارات الخاصة بالتكييف القانوني للغزو وبأسلوب تسوية الأزمة:

فقد اتخذ المجلس بعد ساعات قليلة من الغزو العراقي للكويت، في 2 أغسطس، القرار660 الذي اعتبر هذا الغزو عدوانا سافرا يشكل انتهاكا خطيرا للقانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة وتهديدا للسلم والأمن الدوليين وإخلالا بهما. ومن ثم فقد أدان هذا الغزو وطالب العراق بأن «يسحب قواته فورا دون قيد أو شرط» إلى المواقع التي كانت عليها في أول أغسطس، وبأن يدخل الطرفان العراقي والكويتي بعد ذلك «في مفاوضات مكثفة لحل الخلافات بينهما». كذلك أيد القرار وشجع الجهود المبذولة لاحتواء ومعالجة الأزمة وخاصة جهود جامعة الدول العربية. وفي 9 أغسطس، أدان القرار 662 قرار العراق بضم الكويت واعتبره باطلا قانونا ولا يرتب أي آثار ملزمة لأي طرف آخر وأعاد التأكيد على تصميم المجلس على «إنهاء الاحتلال واستعادة سيادة الكويت واستقلالها وسلامتها الإقليمية، وكذلك على «استعادة الحكومة الشرعية لسلطتها».

ب- مجموعة القرارات الخاصة بالإجراءات التحفظية:

أقدم العراق على مجموعة من الممارسات أثناء الاحتلال تشكل انتهاكات صارخة للقانون الدولي وتلحق ضررا كبيرا بمصالح وحقوق الشعب الكويتي وأيضا بمصالح وحقوق دول أو أطراف ثالثة. ولذلك اتخذ المجلس عدة

قرارات للمحافظة على هذه الحقوق والمصالح واعتبر العراق مسؤولا مسؤولية كاملة عن الأضرار التي تلحق بها. ويدخل في إطار هذه المجموعة من القرارات: القرار (664) (18 أغسطس) الذي يطالب العراق «بأن يسمح لمواطني الدول الثالثة ويسهل لهم سبيل مغادرة البلاد فورا وتمكين المسؤولين القنصليين من الاتصال الفوري والمستمر بهؤلاء المواطنين». والقرار (667)((16 سبتمبر) الذي يدين العراق «بسبب أعماله العدائية ضد مقار وأعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الكويت» ويطالب بإطلاق سراح الأشخاص المحتجزين، كرهائن، على الفور. والقرار (674) (29 أكتوبر) الذي «يعتبر العراق مسؤولا مسؤولية كاملة عن أية خسائر أو أضرار تلحق بممتلكات الدول أو الشركات أو الأفراد بسبب الاحتلال غير الشرعي للكويت من جانب العراق». والقرار (677) (28 نوفمبر) الذي يدين الإجراءات التي اتخذتها سلطات الاحتلال بهدف تغيير البنية والخريطة السكانية لدولة الكويت ويقرر بطلان هذه الإجراءات.

جـ- مجموعة القرارات الخاصة بالعقوبات:

وهي القرارات التي استهدفت ممارسة الضغوط المختلفة على النظام العراقي لإجباره على تنفيذ قرارات مجلس الأمن. وتشمل هذه المجموعة: القرار (661) (8 أغسطس) والذي فرض مقاطعة شاملة على العراق. والقرار 665 (25 أغسطس) الذي صرح باستخدام القوة لإحكام الحظر وضمان احترام قرار المقاطعة. والقرار (670) (25 سبتمبر) الذي قرر فرض الحصار الجوي على العراق والسماح باحتجاز السفن العراقية التي تنتهك الحظر. كذلك تشمل هذه المجموعة القرار(666) (14 سبتمبر) الذي يخول «لجنة العقوبات» حق فحص الطلبات التي ترد إليها لمساعدة الدول المتضررة من تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في قرارات المقاطعة والحصار. و أخيرا القرار (678)(29 نوفمبر) الذي «يأذن للدول الأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت بأن تستخدم جميع الوسائل اللازمة لفرض تنفيذ القرار (660) وجميع القرارات اللاحقة... تنفيذا كاملا وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة، ما لم ينفذ العراق في 15 يناير أو قبل هذا التاريخ القرارات سالفة الذكر».

ويبدو من هذه القرارات أنه لم يسبق للأمم المتحدة، كما اتضح من

خلال كل ما سبق شرحه، أن تعاملت مع أي أزمة سابقة، وهي كثيرة، بمثل هذه الصرامة. وفيما عدا القرار (678) الذي أثار صدوره خلافات فقهية حادة، فقد بدت بقية القرارات وكأنها تطبيق حرفي وشامل لنظام الأمن الجماعي كما هو منصوص عليه في الميثاق، ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة.

ثانياً: مرحلة انتقال إدارة الأزمة إلى يد التحالف بقيادة الولايات المتحدة (29 نوفمبر 1990 - 3 أبريل 1991).

وقد بدأت هذه المرحلة منذ لحظة صدور القرار (678) وحتى نهاية الأعمال العسكرية وعودة مجلس الأمن لمناقشة شروط وقف إطلاق النار نهائيا في 3 أبريل 1991 أي بعد أربعة أشهر حاسمة. فقد قام مجلس الأمن بعد أن استخدم كل ما في حوزته من سلطات وصلاحيات لإدانة الجريمة التي ارتكبها النظام العراقي ولغرض الحصار الذي أطبق عليه وعزله تماما عن العالم، بتسليم مفاتيح إدارة الأزمة إلى تحالف دولي، متعاون مع الكويت ومناهض للعراق، تشكل خارج الأمم المتحدة بقيادة الولايات المتحدة، وأصبح هو المسؤول عن إدارة الأزمة في مرحلة الحسم العسكري.

ويعود السبب في قيام الأمم المتحدة بالتخلي عن إدارتها للأزمة وإسناد هذه المسؤولية إلى التحالف الدولي، في تلك المرحلة الحاسمة، إلى عاملين: أحدهما موضوعي والآخر ذاتي. ويتمثل العامل الموضوعي في عدم وجود آلية عسكرية دائمة موضوعة تحت تصرف مجلس الأمن، حيث كانت الحرب الباردة قد حالت: دون تشكيلها أصلا. في وقت بلغ فيه عناد صدام حسين ذروته وتولدت قناعة لدى القوى الدولية والإقليمية الفاعلة بأن الحسم العسكري بات هو السبيل الوحيد. أما العامل الذاتي فيعود إلى أن تداعيات الأزمة كشفت بشكل أكثر وضوحا عن أن الاتحاد السوفييتي كان على وشك الانهيار كقوة عظمى ومن ثم فقد أرادت الولايات المتحدة أن تؤكد قيادتها للنظام الدولي بعمل باهر، يسند الفضل فيه لها وليس للأمم المتحدة، ويحقق لها أهدافا استراتيجية وتكتيكية عديدة تتجاوز أهداف المجتمع الدولي، ممثلا في الأمم المتحدة، والتي كانت تنحصر في تحرير الكويت وعودة حكومتها الشرعية إليها. وسوف نعود إلى هذه النقطة حين نناقش

قضية لماذا تحولت أزمة الكويت إلى «فرصة ضائعة» لتطوير نظام الأمن الجماعي للأمم المتحدة.

والواقع أن التفويض الممنوح لدول التحالف من جانب مجلس الأمن كان مطلقا وكاملا. فقد اشتمل هذا التفويض على بعدين أساسيين:

الأول: حق اختيار الوسيلة أو الوسائل الملائمة، سواء لإقناع العراق بالانصياع لقرارات مجلس الأمن أو لإجباره على تنفيذها، بما في ذلك إمكانية استخدام القوة المسلحة. ولأنه لا توجد جهة تفويض محددة، وبالتالي كان يمكن أن ينصرف التفويض نظريا على الأقل إلى أي دولة «متعاونة مع الكويت»، فإن هذا التفويض قد آل عمليا إلى الولايات المتحدة قائدة التحالف على الرغم من أنه لم يكن لهذا التحالف وضع تنظيمي أو مؤسسي يحدد السلطات والواجبات والإجراءات اللازمة لاتخاذ القرار... الخ. وعندما أصبحت الحرب هي الوسيلة الوحيدة المتبقية فإن قرارها أصبح أيضا قرارا أمريكيا خالصا: فالولايات المتحدة هي التي وضعت الخطط العسكرية، واتخذت قرار التوقيت، ونوعية الأسلحة المستخدمة، واختارت الأهداف التي يتعين تدميرها أو تركها... الخ. وهي أيضا التي اختارت، وربما يكون هذا هو الأهم، متى تتوقف الحرب وعند أي خطوط، وهل يتعين استخدام وغزو الأراضي العراقية أو جزء منها عند عملية تحرير الكويت، وهل تستلزم هذه العملية إسقاط صدام أم أن تركه عاجزا وضعيفا ومحاصرا يحقق مصلحة أفضل... الخ.

أما البعد الثاني للتفويض فهو مرتبط بالهدف منه: إذ يشير نص القرار678 إلى أن الهدف الأساسي من هذا التفويض هو «فرض وتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 660 وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة»، لكنه أضاف إلى هذه الفقرة مباشرة «فقرة أخرى تقول: وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة». وإذا كانت قرارات مجلس الأمن واضحة ولا تحتمل اللبس فإن «إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة مسألة فضفاضة قد تمتد إلى الترتيبات الخاصة بمرحلة ما بعد وقف إطلاق النار. وقد استندت الولايات المتحدة إلى هذه الفقرة لتبرير ما تم اتخاذه من إجراءات بعد ذلك تتعلق بالأكراد وحظر الطيران العراقي فوق مناطق معينة داخل العراق No Fly Zones.. . الخ.

ثالثا: مرحلة ما بعد الحسم العسكري.

وهي مرحلة تمتد منذ صدور قرار مجلس الأمن رقم 687، الصادر في 3 أبريل 1991، وما تزال مستمرة حتى الآن. وقد حدد مجلس الأمن في هذا القرار-وهو أطول قرار في تاريخ الأمم المتحدة يصدر عن المجلس-«شروط وقف إطلاق النار الدائم». وقد تضمن هذا القرار وضع ترتيبات وآليات معينة لتحقيق ما يلي:

1- ترسيم وتخطيط الحدود بين العراق والكويت والالتزام باحترام هذا الترسيم كخط حدود في المستقبل.

2- إنشاء منطقة منزوعة السلاح بعمق10 كم على الجانب العراقي و5 كم على الجانب الكويتي ترابط فيها وحدة مراقبة تابعة للأمم المتحدة.

3- نزع وتفكيك وتدمير أسلحة الدمار الشامل العراقية: النووية والبيولوجية والكيماوية والصواريخ التي يزيد مداها على 150 كم، وما يتصل بها من أنظمة فرعية والتعهد بعدم محاولة الحصول عليها أو امتلاكها في المستقبل. ويتصل بهذا مطالبة العراق بالتصديق على اتفاقية حظر استحداث وإنتاج الأسلحة البيولوجية المبرمة في أبريل 1973، وبإعادة تأكيد التزاماته الناشئة عن الاتفاقيات الدولية في مختلف مجالات الدمار الشامل. كما يتصل بهذا البند أيضا النص على استمرار الحظر على توريد هذه الأسلحة أو المواد للعراق.

4- عودة الممتلكات الكويتية التي استولى عليها العراق، وتقرير مسؤولية العراق عن الخسائر والأضرار التي لحقت بالكويت أو بأي طرف ثالث وإنشاء صندوق لدفع التعويضات المتعلقة بالمطالبات عن هذه الخسائر والأضرار.

5- إعادة جميع الرعايا الكويتيين ورعايا الدول الأخرى إلى أوطانهم.

6- التعهد بعدم ارتكاب أو دعم أي عمل من أعمال الإرهاب الدولي وحظر السماح لأي منظمة إرهابية بالعمل داخل العراق.

وقد صدرت بعد ذلك قرارات تكميلية تفسر أو تفصل بعض هذه الأمور مثل القرارات: (692)، (705)، (707) وغيرها.

ولاشك أن هذا القرار يثير عددا من الإشكاليات القانونية والسياسية لا مجال هنا للحديث عنها تفصيلا. لكننا نود أن نشير إلى نقطتين أساسيتين

تتصلان بموضوع إدارة الأمم المتحدة لهذه الأزمة تحديدا:

الأولى: أن القرار(687)، والقرارات المتصلة به، ليس لها شبيه في تاريخ التنظيم الدولي كله. فلم يسبق لعصبة الأمم أو للأمم المتحدة أن أصدرت قرارات شبيهة أو يمكن مقارنتها بهذا القرار للاسترشاد بها كسوابق. لكنها أشبه في جوانب عديدة منها بمعاهدات «الصلح» التي يفرض فيها الطرف المنتصر وهو «التحالف الدولي» شروطه على الطرف المهزوم وهو العراق. لكنه يختلف عن معاهدات الصلح من حيث إنه حصل على «ختم» مجلس الأمن وبالتالي أصبح، بحكم الطريقة التي تمت بها إدارة الأزمة، قرارا يعبر عن الشرعية الدولية.

الثاني: أن القرار ربط بين تنفيذ العراق لما تضمنه من شروط وبين إمكانية رفع العقوبات المفروضة عليه، فيما عدا العقوبات الخاصة بحظر بيع أسلحة الدمار الشامل أو الأنظمة الفرعية والمواد المتصلة بها، لكن يفهم من هذه الصيغة أن مجلس الأمن هو وحده الجهة صاحبة الاختصاص في تقدير ما إذا كان العراق قد استجاب لكل هذه الشروط ومن ثم تقرير رفع الحظر. وهنا سوف يكون باستطاعة الولايات المتحدة أو أية دولة في مجلس الأمن تملك حق الفيتو، أن تحول دون رفع العقوبات عن العراق، من الناحية القانونية والنظرية على الأقل، حتى لو اعتبرت كل الدول، الأعضاء في الأمم المتحدة أو في مجلس الأمن أو في التحالف الدولي الذي تشكل ضد العراق أثناء الأزمة، أن العراق قد امتثل بالكامل لشروط القرار 687، وذلك من خلال استخدام حق الفيتو.

ويتضح من هذا العرض أن دور الأمم المتحدة في إدارة أزمة الخليج تم على النحو التالي:

1- حشد وتعبئة واستنفار كل الأطراف لإدانة الغزو والسلوك العراقي اللاحق بعد الغزو وتحميل العراق كل المسؤولية عن وقع من أضرار للكويت أو للغير، ثم لفرض حصار شامل وشديد الإحكام ضد العراق ترتيبا على ذلك. ولا يوجد في تاريخ الأمم المتحدة دولة واحدة أخرى، بما فيها جنوب أفريقيا و إسرائيل، أدينت بمثل هذا الوضوح أو فرض عليها مثل هذا الحظر. وكان دور المجلس في هذه المرحلة حاسما في التأثير على مسار الأزمة.

2- إبعاد الأمم المتحدة عن مرحلة الحسم العسكري وهو ما أدى إلى أن تصبح الولايات المتحدة فعلا، المدير الحقيقي المفوض رسميا من قبل مجلس الأمن لإدارة هذه المرحلة من مراحل الأزمة.

3- عاد مجلس الأمن لممارسة صلاحياته بعد مرحلة الحسم العسكري، ولكنه لم يكن في وضع يسمح بأكثر من أن «يصدق» أو يضع توقيعه على شروط التحالف المنتصر.

4- أنه لم يتبق للأمم المتحدة من صلاحيات تتعلق بإدارة هذه الأزمة، بعد مرحلة الحسم العسكري، سوى قرار رفع الحظر عن العراق وهو قرار لن يكون بإمكان مجلس الأمن أن يتخذه دون موافقة كل الأعضاء الدائمين.

المبحث الثاني

فرصة ضائعة.. لماذا؟

تم تحرير الكويت، أو بمعنى أدق إدارة مرحلة الحسم العسكري لأزمة الخليج، من خلال آلية مشروعة، ولكنها مختلفة عن آلية الأمن الجماعي، وهي آلية الدفاع الشرعي عن النفس. فالتحالف الدولي الذي شارك في العمل العسكري هو تحالف تم تطبيقا لنص المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، التي تعطي أي دولة يقع عليها أو يتهددها عدوان الحق في الدفاع عن نفسها بشكل فردي أو جماعي. لكنه تحالف تم خارج إطار الأمم المتحدة ووفق آلية خاصة به، وهي آلية من المفترض أن تعمل، حتى دون تصريح من مجلس الأمن، ما دامت أن آلية الأمن الجماعي غير قادرة على العمل أو الحركة لأي ظرف من الظروف.

أما آلية الأمن الجماعي فهي آلية يفترض فيها أن تكون دائمة وجاهزة للعمل في كل الظروف وفق معايير موحدة حين تتعرض الدولة العضو للعدوان سواء من جانب دولة عضو أو غير عضو. وقد أوضح ميثاق الأمم المتحدة أنه يمكن استخدام القوة العسكرية، تطبيقا لنظام الأمن الجماعي، في حالتين فقط.

الأولى: تطبيقا لنص المادة 42 من الميثاق، التي

تتيح لمجلس الأمن في حالة وقوع تهديد للسلم أو إخلال به أو وقوع عدوان أن «يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه». وفي هذه الحالة يتعين على مجلس الأمن أن يلجأ إلى الأدوات العسكرية الموضوعة تحت تصرفه، أو التي من المفترض أن تكون تحت تصرفه، وفقا لنص المادة 43، وأن يتم وضع الخطط العسكرية اللازمة عن طريق لجنة أركان الحرب وتحت إشرافها، وأن تتم جميع العمليات العسكرية تحت سلطة ورقابة مجلس الأمن بالكامل. ولم يتم اللجوء إلى هذا البديل لأن الاتفاقيات المشار إليها في المادة 43 لم تدخل مطلقا حيز التنفيذ.

الثانية: تطبيقا لنص المادة 106 التي تخول الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن سلطة القيام «نيابة عن الأمم المتحدة» بالأعمال المشتركة التي قد تلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين «إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار إليها في المادة 43 معمولا بها على الوجه الذي يرى معه مجلس الأمن أنه أصبح يستطيع البدء في تحمل مسؤولياته وفقا للمادة 42، لكن هذه المادة لم تطلق يد الدول الخمس دائمة العضوية في العمل العسكري المنفرد وإنما اشترطت أن تتشاور هذه الدول مع الدول الأعضاء الآخرين.

ولم يتم اللجوء إلى هذا البديل أيضا لأسباب سوف نناقشها. وبدلا من ذلك قام مجلس الأمن بتفويض دول التحالف بمهمة الحسم العسكري ودون أي إشراف أو رقابة من جانبه. وبالطبع لا يوجد ما يمنع، قانونا، من لجوء مجلس الأمن إلى هذا التفويض، إذا ما وجد أن هذه هي الطريقة العملية الوحيدة أو الأكثر ملاءمة لتحقيق أهدافه وتنفيذ قراراته. لكن مشكلة هذا البديل، من وجهة نظر مصالح المجتمع الدولي ومستقبل الأمم المتحدة، أنه غير قابل للاستخدام في الأزمات الأخرى المماثلة، كما سنشير لاحقا، وهو بديل قابل للتطبيق فقط في حالة أزمة الخليج دون سواها. والسؤال الرئيسي هنا هو لماذا لم تحاول الدول الكبرى، والتي كان صوتها يرتفع مدويا ورافعا لشعار «النظام العالمي الجديد» أن تنتهز فرصة هذه الأزمة تحديدا لإعادة إحياء آليات الأمن الجماعي المنصوص عليها في الميثاق، والتي أصابتها الحرب الباردة بالشلل، أو تطوير هذه الآليات بما يتلاءم مع هذا النظام العالمي «الجديد». ولماذا لجأ مجلس الأمن إلى بديل

التفويض المطلق على النحو الذي تم به، ولم يلجأ إلى بدائل أخرى، مثلا من قبيل مطالبة الدول المتعاونة مع الكويت والتي لها وجود عسكري في المنطقة بوضع هذه القوات تحت تصرفه، وتعيين قيادة ميدانية للقوات تعمل تحت إمرته ويصرح لها برفع علم الأمم المتحدة، وتباشر عملها العسكري بإشراف ورقابة لجنة أركان الحرب وتحت سلطته المباشرة (أي سلطة مجلس الأمن).

والواقع أن هذا السؤال مشروع جدا لأنه لم يسبق في تاريخ الأمم المتحدة أن تحقق إجماع دولي حول عدالة قضية في الأمم المتحدة مثلما حدث بالنسبة لقضية الكويت. فلم تؤيد أي دولة من الدول الأعضاء ادعاءات العراق بحقوق لها في الكويت وطالبت جميع الدول العراق بالانسحاب. وبالتالي لم يحدث خلاف أبدا حول هدف تحرير الكويت وعودة حكومتها الشرعية. صحيح أن وجهات نظر الدول تباينت كثيرا ولكن حول مسائل أخرى: كوسيلة تحقيق هذا الهدف وأسلوب أو طريقة معالجة الأزمة... الخ. لكن الإجابة عن هذا السؤال، المشروع، تقتضي منا أن نميز بين نوعين من الأسباب، الأول: عملي-براجماتي يتعلق بالاحتياجات اللازمة لمواجهة أزمة حادة في حالة تفاعل مستمر، حيث لم تكن هذه الاحتياجات العاجلة تسمح بالتفكير في حلول نظرية أ يتم اختبارها قط من قبل، أو قابلة لإثارة الخلافات في الرأي ووجهات النظر حول أسلوب وضعها موضع التطبيق، أو قد يستغرق تنفيذها وقتا لا تحتمله طبيعة الأزمة. والثاني: موضوعي يتعلق بهيكل علاقات القوى وموازينها الحقيقية، وهو الهيكل الذي اتسم بخلل واضح عند لحظة اندلاع الأزمة ما لبث أن ازداد وضوحا واتساعا بمرور الوقت، لصالح الولايات المتحدة الأمريكية التي تركزت مصالحها في الإدارة المنفردة للأزمة وليس في البحث عن أنسب وسائل إدارتها «جماعيا».

ومن الواجب أن نشير هنا إلى أن الاتحاد السوفييتي وأيضا فرنسا، ولكن بدرجة أقل، كانا قد طرحا فكرة إعادة إحياء لجنة أركان الحرب والبحث عن صيغة لوضع نصوص المادة 43 موضع التطبيق. لكن لا يوجد، في حدود ما هو متاح لنا من معلومات، ما يشير إلى أن الاتحاد السوفييتي قد ألح إلحاحا خاصا أو أصر على هذه المسألة. وكذلك فرنسا. ومن السهل أن ندرك أسباب ذلك، على الرغم من أن تبني هذا الاتجاه بإصرار كان من شأنه أن يدعم وضع ومكانة الاتحاد السوفييتي دوليا أثناء الأزمة،

لأن اللجوء إلى مثل هذا الحل كان يتطلب منه أن يسهم بقوات عسكرية كبيرة للاشتراك في قتال محتمل ضد العراق. كذلك فإن فرنسا لم تضغط كثيرا في هذا الاتجاه للصعوبات(*) العملية التي يواجهها وضع الاقتراح موضع التنفيذ، في وقت تتطلب فيه الأزمة حلولا عملية سريعة، من ناحية، ولأن الولايات المتحدة لم تكن متحمسة لهذا الاقتراح من ناحية أخرى. كذلك فإن البديل الخاص باللجوء إلى المادة 106 والقيام بعمل تقوده الدول الخمس دائمة العضوية لم يكن بديلا عمليا لنفس الأسباب وهو أن الاتحاد السوفييتي، وكذلك الصين على وجه الخصوص، لم يكونا على استعداد لإرسال قوات إلى المنطقة لمحاربة العراق.

والواقع أنه كان من الممكن التغلب على المشكلات العملية والفنية لو كانت هناك إرادة سياسية جماعية ترغب في تقوية نظام الأمن الجماعي في ذلك الوقت وتبحث بإخلاص عن وسيلة لإعادة إحيائه أو تطويره. لكن دوافع القوى الخمس دائمة العضوية وكذلك القوى الإقليمية الفاعلة في المنطقة كانت من التباين بحيث لم يحتل هذا الهدف (تقوية نظام الأمن الجماعي أو تطويره) أي موقع متقدم على جدول أعمال وأولويات أي منها، فضلا عن أنه كان يتصادم صراحة مع الأهداف الاستراتيجية للولايات المتحدة.

فقبل أن تندلع أزمة الخليج كان قد بدأ يتضح بما لا يدع مجالا للشك أن التغيير الذي طرأ على سياسة الاتحاد السوفييتي كان نتيجة ضعف واضطرار وعجز وحاجة ماسة لتقصير الخطوط ولم يكن نتيجة لاختلاف في رؤية القيادة أو تغير في المدركات والعقائد. وكانت حركة الإصلاح التي قادها جورباتشوف على الصعيدين الداخلي والخارجي قد بدأت تحدث قدرا من الفوضى التي استحال على جورباتشوف السيطرة عليها. فلم تكن سياسته الخارجية قد أدت فقط إلى انهيار حلف وارسو وسقوط حائط برلين وإعلان وحدة ألمانيا، قبل اندلاع حرب الخليج، ولكنها كانت قد بدأت

(*) هناك احتمال قوى في أن يكون موقفا روسيا وفرنسا هذا راجعا إلى أن البلدين كانا يهتمان باسترداد ديونهما الضخمة الناجمة عن بيع كميات كبرى من الأسلحة والمعدات الحربية إلى العراق قبل نشوب الأزمة، أكثر من اهتمامهما بمعاقبة المعتدي على عدوانه، ولا تزال آثار هذا الاهتمام واضحة حتى اليوم. (هيئة التحرير).

تحدث آثارها المرتجعة على الاتحاد السوفييتي ذاته حيث بدأت، أثناء أزمة الخليج نفسها، ثورة دول البلطيق ومطالبتها بالاستقلال. أما على الصعيد الداخلي فكانت سياسة الإصلاح السياسي قد أطلقت. العنان أمام انعتاق قوى سياسية رهيبة صعب على جورباتشوف أن يوجهها أو يسيطر عليها، كما كانت سياسة الإصلاح الاقتصادي تتعثر بشدة تزايدت معها الحاجة الماسة إلى الدعم المالي من الخارج. وفي هذا السياق لم يكن أمام الاتحاد السوفييتي إلا أن يعطي لقضية التنسيق، وليس التصادم، مع الولايات المتحدة الأولوية القصوى. أما بالنسبة للصين فقد أتاحت لها أزمة الخليج فرصة لتخفيف الضغوط الاقتصادية والسياسية الواقعة عليها بعد أحداث الميدان السماوي فيها وكان يكفي رفع هذه القيود أو بعضها في مقابل عدم لجوء الصين إلى استخدام حق الفيتو للحيلولة دون صدور أي قرار تلقي الولايات المتحدة بثقلها وراءه. أما فرنسا فإنها على الرغم من أنها حاولت أن تنتهج خطا «مستقلا» عن السياسة الأمريكية فإنه لم يكن باستطاعتها أن تذهب جيدا، ومن ثم فلم يكن أمامها من خيار آخر سوى أن تنضم مع بريطانيا إلى التحالف الذي بدأت تشكله الولايات المتحدة وتقوده في مواجهة العراق.

وهنا نأتي إلى بيت القصيد. فقد صبت كافة المتغيرات العالمية والإقليمية، لحظة اندلاع الأزمة، عند نقطة مركزية وهي أن الولايات المتحدة كانت قد أصبحت هي الدولة الأكثر قدرة على الحركة دون أية قيود أو عوائق تحد من إرادتها، وفي الوقت نفسه، كانت مصالحها الاستراتيجية العليا، وفقا لإدراك نخبتها الحاكمة لهذه المصالح، هي الأكثر عرضة للمخاطر. فقد شكل الاحتلال العراقي للكويت، في ظل تنامي القوة العسكرية العراقية عقب انتهاء الحرب مع إيران، تهديدا للنفط وإسرائيل والأنظمة «المعتدلة» في المنطقة وهي الركائز الثلاث التي تشكل ثوابت السياسة الخارجية تجاه الشرق الأوسط منذ الحرب العالمية الثانية. وفي الوقت نفسه فإن انكشاف عجز الاتحاد السوفييتي والصين وتعرضهما لضغوط داخلية وخارجية حادة وعلى نحو لم يسبق له مثيل منذ بداية الحرب الباردة أغرى الولايات المتحدة بأن توسع من نطاق الأهداف التي يتعين أن تسعى إلى تحقيقها عند إدارتها لهذه الأزمة تحديدا في تلك اللحظة بالذات. فقد كان من

الممكن أن تدير الولايات المتحدة الأزمة على نحو يحقق لها الأهداف التالية:

1- تأكيد وضعها كدولة قادرة ومؤهلة على القيادة المنفردة للعالم. وقد تحقق للولايات المتحدة هذا الهدف من خلال إدارتها المباشرة لمرحلة الحسم العسكري، حيث ظهر التفوق الكاسح للقوات الأمريكية من حيث العدد والعدة والعتاد والقدرة على الحشد والتخطيط ومستوى التكنولوجيا الموظفة. وظهر الفارق كبيرا وواضحا، على كافة هذه المستويات، بينها وبين الدول الأخرى سواء المشتركة معها في التحالف أو خارجه. وظهر أيضا من خلال الأسلوب الذي تعاملت به الولايات المتحدة مع المبادرات الديبلوماسية السوفييتية، وتمكنت من أن تكشف عجز الاتحاد السوفييتي الكامل ليس فقط على المستوى الاستراتيجي والعسكري ولكن أيضا على المستوى الديبلوماسي والتكتيكي.

2- تهيئة أجواء أفضل، من وجهة النظر الأمريكية، لتسوية الصراع العربي-الإسرائيلي. فقد تمكنت الولايات المتحدة ليس فقط من إفساد الرهان العراقي على العامل الإسرائيلي لخلط الأوراق وإنما أيضا من توظيف هذا الرهان لصالح أهدافها السياسية. ولكي تشتري صمت إسرائيل فإن الولايات المتحدة لم تكتف بإعطاء الضوء الأخضر لتدفق كمية هائلة من المساعدات العسكرية والمالية عليها من كل اتجاه وإنما استطاعت أيضا أن تحصل على تنازلات عربية كثيرة ووعود بالاعتراف بإسرائيل والعمل على رفع المقاطعة عنها... الخ. هذا بالإضافة إلى دعم وتأكيد مصالحها التقليدية في المنطقة وتأمين إمدادات النفط.

لذلك كله فإنني أعتقد ورغم أنه صحيح تماما، أن الأمم المتحدة لعبت في هذه الأزمة دورا مهما ومختلفا وليس له نظير في تاريخها، أن هذا الدور أدى في النهاية إلى إجبار العراق على سحب قواتها من الكويت وبالتالي ردع العدوان العراقي، أن الأمم المتحدة لم تخرج من هذه الأزمة أقوى مما كانت. فلم ينجم عن الأزمة أي تطوير مؤسسي ملموس يمكن أن يترك أثره الدائم على الأمم المتحدة ويزيد من فاعليتها وقدرتها على مواجهة الأزمات. وأظهرت الأزمة طبيعة الخلل الهيكلي في نظام الأمن الجمعي كما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة، فحين تندلع أزمة في حجم أزمة الكويت وخطورتها وتجمع كافة الدول الأعضاء تقريبا على ضرورة انسحاب القوات

المعتدية، وفي وقت لم يكن الاتحاد السوفييتي قد سقط أو تفكك، ومع ذلك كله لا تسنح الفرصة لتشغيل نظام الأمن الجماعي وفقا للتصور المنصوص عليه في الميثاق، فمعنى ذلك أن هذا النظام غير قابل للتشغيل أصلا وأنه يحتاج برمته إلى المراجعة وإعادة النظر.

في هذا السياق يبدو مفهوم «النظام العالمي الجديد» وكأنه كان مجرد شعار قصد به تعبئة وحشد أكبر تحالف دولي ممكن لتحرير الكويت والمحافظة على تماسك هذا التحالف طوال فترة الأزمة ولم يقصد به على الإطلاق، كل كان متصورا، دعم الدور الذي يتعين أن تقوم به الأمم المتحدة في النظام الدولي، وخاصة فيما يتعلق بقدرتها على ردع العدوان. ذلك أن دعم هذا الدور كان يتطلب أن تخرج الأمم المتحدة من أزمة الكويت وهي في وضع يسمح لها بأن تتعامل في المستقبل مع كل الخارجين على الشرعية الدولية بنفس الطريقة التي تم التعامل بها مع نظام صدام حسين وهو ما لم يحدث[*1].

(*1) كتبت هذه الدراسة قبل قيام حلف الأطلنطي بتكليف من الأمم المتحدة لشن هجوم جوي واسع ومتصل على مواقع صرب البوسنة لإجبارهم على تنفيذ قرارات مجلس الأمن والأمم المتحدة المتعلقة بإنهاء العدوان الصربي على دولة البوسنة. (هيئة التحرير).

المبحث الثالث

نمط فريد وغير قابل للتكرار

ربما يكون أحد الأخطاء التي وقع فيها كثير من المحللين، بمن فيهم بعض المتخصصين، أنهم حاولوا تقييم دور وفاعلية الأمم المتحدة في كل الأزمات الدولية التي تفجرت بعد أزمة الخليج بالقياس على وبالمقارنة بالدور الذي لعبته الأمم المتحدة في أزمة الخليج نفسها. مثل هذا القياس أو المقارنة تستند إلى تحليل خاطئ من أساسه. لأن ليصل أزمة دولية خصوصيتها. صحيح أن بعض الأزمات قد تتشابه من زاوية التكييف القانوني لسلوك أطرافها، فنقول مثلا إن سلوك هذا الطرف يمثل عدوانا واضحا أو خروجا على الشرعية أو أنه انتهك قاعدة قانونية معينة أو اتفاقية دولية... الخ، لكن حتى الأزمات التي قد تتشابه من هذه الزاوية تختلف عادة اختلافا بينا إذا نظرنا إليها نظرة سياسية (من منظور علاقة الأزمة بمصالح الدول الكبرى، أو هامش المناورة المتاح أمام أطرافها مثلا). ولذلك فإن القول بأن الأمم المتحدة قد أصبحت تطبق، بعد أزمة الخليج، معايير مزدوجة هو قول يفترض ضمنا أن الأمم المتحدة كانت تطبق، عند معالجتها للأزمات الدولية

قبل أزمة الخليج، معايير موحدة، وهو قول تنقصه الدقة. لأن موقف الأمم المتحدة، وخاصة مجلس الأمن هو موقف سياسي وليس موقفا قانونيا. فمجلس الأمن يصدر قرارا سياسيا حول أنسب الوسائل لمعالجة أزمة ما في توقيت ما ولا يصدر حكما قضائيا يطبق فيه قواعد قانونية واضحة وصارمة.

والواقع أن قضية ازدواجية المعايير ثارت أثناء أزمة الخليج نفسها وخاصة عندما أقدمت قوات الأمن الإسرائيلية على ارتكاب مجزرة في حرم المسجد الأقصى بمدينة القدس قتل فيها 25 شخصا وجرح 150 آخرون. وقد أصدر مجلس الأمن بمناسبة هذا الحادث، والذي وقع في ذروة الأزمة الكويتية، ثلاثة قرارات: الأول في 12 أكتوبر 1990 (القرار 672) الذي «أدان أعمال العنف التي ارتكبتها سلطات الأمن الإسرائيلية». و«طالب إسرائيل باحترام ومراعاة مقتضيات القانون الدولي في الأراضي المحتلة بعد 1967، أما القرار الثاني فقد صدر في 24 أكتوبر 1990 «واستنكر» رفض الحكومة الإسرائيلية استقبال مبعوث الأمين العام إلى المنطقة، وطالب الحكومة الإسرائيلية بتطبيق القرار السابق والسماح لبعثة الأمم المتحدة بأداء مهامها. أما القرار الثالث فقد اتخذه المجلس في 20 ديسمبر 1990 (القرار 681) وعبر فيه عن قلقه الشديد بسبب رفض إسرائيل للقرارين السابقين. وأدان الحكومة الإسرائيلية، باعتبار سلطة احتلال، بسبب طردها المتكرر للمدنيين الفلسطينيين من الأراضي المحتلة. في إسرائيل لم تعر هذه القرارات أي انتباه وضربت بها عرض الحائط. ولم يعرضها رفض هذه القرارات والإصرار على عدم تنفيذها لأي نوع من العقوبة.

وقد حدث هذا في وقت كان فيه مجلس الأمن يتعامل بكل جدية مع ملف الأزمة العراقية-الكويتية. وكان رفض صدام حسين لتنفيذ أي من قرارات مجلس الأمن يعرضه على الفور لمزيد من التشدد والتصعيد إلى أن انتهى الأمر بالتصعيد بالعمل العسكري. ومن الناحية القانونية كانت الأمور تبدو وكأن الأمم المتحدة تطبق معايير مزدوجة عام حالات متشابهة. فالأرض الفلسطينية هي أرض محتلة بقوة السلاح، شأنها في ذلك شأن الأرض الكويتية من الناحية القانونية. والجرائم التي ترتكبها إسرائيل ضد الشعب الفلسطيني من قتل وتعذيب ونسف بيوت وترحيل المواطنين هي جرائم لا

تقل بشاعة، من الناحية القانونية أيضا، عن الجرائم التي يرتكبها نظام صدام حسين ضد الشعب الكويتي. ومع ذلك فإنه، من الناحية السياسية، لم تكن الأزمة العراقية-الكويتية تتشابه مع أي من الأزمات الدولية التي تعاملت معها الأمم المتحدة قط، ولم تتشابه مع أي من الأزمات التي تعاملت معها الأمم المتحدة بعد ذلك، وحتى كتابة هذه السطور. ولذلك يتعين علينا- إذا أردنا أن ندرك حقيقة الدور الذي قامت به الأمم المتحدة، ولماذا سلكت هذا السلوك الذي حددنا معالمه في المبحثين السابقين ولم تسلك سلوكا آخر في تعاملها مع أزمة الخليج تحديدا-أن ندرك خصوصية هذه الأزمة. وفي تقديرنا أنه توافر لهذه الأزمة مجموعة من الشروط والسمات التي يصعب أن تجتمع في أزمة أخرى. وهو ما يفسر لماذا تحولت إدارة الأمم المتحدة لأزمة الخليج إلى نمط فريد ليس له سابقة أو لاحقة ولا يجوز القياس عليه أو المقارنة به. ويمكن إجمال هذه السمات والشروط على النحو التالي:

1-طبيعة الأزمة:

كان العراق، بترسانته العسكرية الكبيرة نسبيا، التي مكنته في حربه الطويلة مع إيران من توفير ظروف دولية لبنائها، قد أصبح مصدر قلق بالغ وموضع مراقبة دقيقة من جانب العديد من القوى العالمية والإقليمية وخصوصا بعد خروجه غير مهزوم من الحرب مع إيران. وكانت هذه القوى العالمية والإقليمية تتابع بانزعاج واضح استمرار العراق في محاولة تطوير قدراته العسكرية وترى فيها خطرا يهدد التوازنات الدقيقة في المنطقة. وكان أكثر التساؤلات التي يتردد صداها في عواصم كثيرة في هذا الوقت: ماذا سيفعل صدام بهذا الجيش الكبير، وبهذه الترسانة الضخمة من الأسلحة التي تضمنت أنواعا من الأسلحة ذات التدمير الشامل؟ وفي هذا السياق بدأ العراق، حتى من قبل أن يقدم على غزو الكويت، يتعرض لضغوط كبيرة تهدف إلى تحجيم قدراته العسكرية والحيلولة دون تمكينه من تطويرها وخصوصا في مجال الصواريخ بعيدة المدى والأسلحة الكيماوية والبيولوجية والنووية. ثم جاء غزو الكويت ليحول المخاطر المحتملة إلى تهديد فعلي مباشر لعدد من دول المنطقة وللمصالح الاستراتيجية للغرب في نفس

الوقت، خصوصا أن نجاح العراق في ضم الكويت كان يعني سيطرته منفردا على حوالي 20٪ من احتياطي النفط المؤكد في العالم وهو ما يجعل العراق في وضع قوي بالنسبة لاحتمالات التأثير على سوق النفط، وأيضا على صنع السياسة الخليجية والعربية ككل.

في الوقت نفسه كان من المستحيل أن تتحول هذه الأزمة إلى مواجهة عربية-غربية أو إسلامية-غربية لأن الدولة التي وقع عليها العدوان كانت دولة عربية-إسلامية، ولأن الغزو أحدث خللا جسيما بموازين القوى في النظام العربي ترتب عليه، على الفور، ظهور تحالف خليجي-مصري-سوري هدف إلى تصحيح هذا الخلل للحيلولة دون تحول العراق إلى قوة مهيمنة تزعزع النظام العربي.

أي أن الغزو العراقي للكويت ساعد، نظرا لخطورة النتائج المترتبة عليه عالميا وإقليميا، على فرز قوى دولية عديدة ذات مصالح وأهداف متباينة، ولكنها اتحدت جميعها حول شيء واحد وهو ضرورة تخلي العراق عن الكويت بأي ثمن وعدم الاكتفاء، كما هو الحال عادة، بمواقف الشجب والاستنكار، وإنما تصعيد الضغوط على العراق بكل الوسائل الممكنة بماذا ذلك الاستعداد لخوض الحرب لحمل العراق على الانسحاب من الكويت.

إن توافر هذا العامل كان معناه أن هناك قوى عديدة توافرت لديها الإرادة السياسية والتصميم على عدم السماح للعراق بضم الكويت وكانت على استعداد لوضع إمكانياتها السياسية والمادية سواء تحت تصرف الأمم المتحدة أو من خلال أي آلية أخرى لتحقيق هذا الهدف. أي أن توافر هذا الشرط حصر المسائل التي يمكن أن تكون خلافية حول هذه الأزمة برمتها في الوسائل وليس في الأهداف.

2-السلوك العراقي أثناء الأزمة:

شكل السلوك العراقي عاملا مهما في تحديد شكل وأسلوب إدارة الأزمة ودور الأمم المتحدة فيها. فقد فاجأ الاحتلال العراقي كثيرين وحمل معه بالنسبة للبعض طابع الغدر حيث تردد أن الرئيس صدام كان قد وعد بعدم اللجوء إلى القوة. ثم جاء قرار ضم الكويت، وإغلاق البعثات الدبلوماسية والقنصلية عنوة، واحتجاز الأجانب كرهائن لاستخدامهم دروعا

بشرية، ومحاولة تغيير البنية السكانية للكويت... الخ، لتشكل مجتمعة صورة لنظام سياسي لا يتورع عن ارتكاب أبشع الجرائم. ولم يكن سجل صدام حسين في مجال حقوق الإنسان أو في التعامل مع الأقليات في العراق مشرفا. وقد ساهم كل هذا، في رسم صورة منفرة جدا لنظام صدام. ولأن سلوكه داخل الكويت تحديدا كان يشكل خرقا واضحا وصريحا وسافرا ولا يحتمل أي تشكيك للقانون الدولي، فقد كان من الصعب أن يجد داخل الأمم المتحدة من هو على استعداد للدفاع عنه أو حتى لتفهم حججه ومبرراته. وقد ساعد ذلك على أن تصبح الأمم المتحدة، وخاصة مجلس الأمن، مسرحا مناسبا لمعالجة الأزمة، من وجهة نظر معارضي صدام.

على صعيد آخر بدا صدام طوال فترة الأزمة متشددا ومغرورا بدرجة لا تصدق. وارتكب أخطاء فادحة في عملية إدارتها: فقد أخطأ في تقدير رد فعل المعارضة الكويتية لعملية الغزو (ولذلك لم تفلح محاولاته في وضع نظام كويتي عميل)، وأخطأ في تقدير وحساب رد الفعل العربي (وخاصة مصر وسوريا بوصفهما أكبر قوتين عربيتين) وأخطأ في قراءة طبيعة التحول في النظام العالمي، الذي كان قد بدأ يتضح تماما لكل ذي عينين. ولذلك جاء تشدده ورفضه المتكرر لمبادرات التسوية ليضفي بعدا جديدا على الصورة التي حاول الإعلام الغربي غرسها في أذهان الرأي العام العالمي، وهو أن العالم يواجه نظاما ليس فقط جاهلا وإنما أيضا نظاما أحمق لا يتورع عن تدمير المنطقة والعالم وأنه لا يفلح معه غير القوة وحدها. بعبارة أخرى فإن سلوك صدام ساعد كثيرا ليس فقط على تكتل أغلبية كاسحة ضده في الأمم المتحدة وزيادة عدد خصومه وأعدائه بدرجة لا تصدق، وإنما أيضا، وعلى وجه الخصوص، ساعد على إضعاف موقف أصدقائه وموقف القوى الأخرى التي كانت قادرة على قراءة شكل التداعيات المقبلة ولم تكن ترغب، لسبب أو لآخر، أن تترك زمام القيادة في هذه الأزمة للولايات المتحدة التي كانت تطمح إلى تحقيق أهداف أخرى أوسع كثيرا من هدف الانسحاب العراقي من الكويت.

3- توقيت الأزمة:

جاء اختيار صدام حسين للتوقيت الذي فجر فيه الأزمة أسوأ ما يمكن

بالنسبة له ولحلفائه المحتملين وأفضل ما يمكن بالنسبة لخصومه أو أعدائه المحتملين وخاصة الولايات المتحدة وإسرائيل. ذلك أن الاتحاد السوفييتي كان قد قطع شوطا طويلا في محاولته للتقارب مع الولايات المتحدة، بصفة خاصة، ومع الغرب وإسرائيل ودول الخليج بصفة عامة. وكانت الأزمة الاقتصادية الطاحنة، الناجمة عن الإصلاح الاقتصادي، والأزمة السياسية الطاحنة، الناجمة عن الإصلاح السياسي، قد أمسكت بخناقه إلى الدرجة التي أصبح هامش المناورة التي يمكن أن يتمتع بها على الساحة الدولية محدودا جدا. واستبعد الاتحاد السوفييتي على الفور إمكانية استخدام الفيتو لحماية حليفه السابق، على الرغم من أنه كان يرتبط مع العراق منذ عام 1978 بمعاهدة صداقة وتعاون كما كان يعمل في العراق حوالي8000 خبير سوفييتي منهم 1000 خبير عسكري إلى جانب مصالحه التجارية الكبيرة معه. ولذلك أصبحت أكثر البدائل عقلانية، من وجهة نظر السياسة السوفييتية قي تلك المرحلة، تكمن في محاولة استغلال الأزمة للحصول على أكبر قدر ممكن من المعونات الاقتصادية ولتخفيف الضغوط السياسية عليه إلى أقل قدر ممكن. وكذلك فعلت الصين.

في هذا السياق أصبح طريق مجلس الأمن، ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة، مفتوحا أمام الولايات المتحدة. فقد كان من الواضح أن الاتحاد السوفييتي، الذي لم يكن قد استخدم الفيتو عام الإطلاق منذ عام 1986، وكذلك الصين وهي أصلا لا تستخدم الفيتو إلا بالنسبة لقضايا تتعلق بأمنها الوطني مباشرة، لن يستخدما الفيتو في هذه الأزمة، وأن أقصى ما سوف يقدمان عليه في مثل هذه الظروف هو الحصول على بعض المزايا المالية أو السياسية الإضافية في مقابل التصويت إلى جانب الأغلبية أو الامتناع عن التصويت في حالة الضرورة. ولم يكن لمثل هذا الموقف أن يحرج أيا من الاتحاد السوفييتي أو الصين لأنه كان من الناحية القانونية؟ موقف يتسق تماما مع الشرعية الدولية. وقد سبق أن أوضحنا حتى عندما وصل مسار الأزمة إلى مفترق طرق واقترحت الولايات المتحدة مشروع قرار لتفويض التحالف باستخدام القوة لم يكن بوسع كل من الاتحاد السوفييتي أو الصين أن يقترحا بدائل عسكرية أخرى مناسبة، كما سبق أن أوضحنا، لأن أيا منهما لم يكن على استعداد للمشاركة بقوات في هذه

الأزمة ولم يكن على استعداد لأن يخوض حربا لا مع العراق ولا في مواجهته.

يضاف إلى ذلك أن شعار«النظام العالمي الجديد» الذي تم صكه في ذلك الوقت لم يكن قد استهلك بعد وكان ما يزال يتمتع بقوة تعبوية كبيرة قادرة على حشد تحالف دولي ضخم ضد العراق والمحافظة على هذا التحالف حتى ولو كان بقيادة الولايات المتحدة منفردة. كل ذلك أدى إلى عدم ظهور فجوة أو تناقض كبير واضح بين موقف الولايات المتحدة وموقف الشرعية الدولية في ذلك الوقت على الرغم من أن القليلين فقط هم الذين انتبهوا إلى أن الولايات المتحدة تسحب الأمم المتحدة إلى شاطئها هي.

4- تمويل تكاليف إدارة الأزمة:

كانت مشكلة التمويل، وما تزال، واحدة من بين أهم العقبات التي تحول دون تمكين الأمم المتحدة من أن تلعب دورا فاعلا في أي أزمة من الأزمات خصوصا إذا كان حل أو تسوية هذه الأزمة يحتاج إلى تدخل عسكري. ولم يكن التدخل المطلوب لحسم أزمة الخليج من النوع الذي عرفته الأمم المتحدة في أي أزمة من الأزمات التي واجهتها من قبل التي كان يكفي فيها إرسال قوات طوارئ محدودة للإشراف على وقف إطلاق النار أو مراقبة انسحاب القوات، ومن ثم فقد كان المطلوب هو تغطية تكاليف حرب دولية على نطاق واسع به تتطلبه هذه الحرب من نفقات.

والواقع أن الأموال اللازمة لعملية «تحرير الكويت» على النحو الذي تمت به تطلبت نوعين من التكاليف: تكاليف الحظر الاقتصادي المفروض على العراق، وتكاليف العمليات العسكرية نفسها. ونقصد بتكاليف الحظر تلك الأموال التي يلزم تدبيرها لتعويض الدول المتضررة من الحظر الاقتصادي المفروض على العراق. فالحظر الاقتصادي سلاح ذو حدين لأنه قد يلحق الضرر أحيانا ليس فقط بالدولة التي فرض عليها الحظر ولكن بالدول الأخرى التي يتعين عليها أن تنفذ قرار الحظر، خصوصا إذا كان حجم التبادل التجاري أو نوعيته مع الدول المحظور التعامل معها كبيرا أو مهما. ولذلك يستدعي إحكام الحظر أن تكون هناك آلية لتعويض الدول المتضررة من قرار الحظر حتى لا تحدث ثغرات في طوق الحظر أو تتضرر الدول المتعاونة مع الشرعية الدولية. وقد نصت المادة 50 من الميثاق على

حق الدول التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ تدابير الردع أو المنع أن تلجأ إلى مجلس الأمن لإيجاد حل لهذه المشاكل. لكن نظرا لأن مجلس الأمن لم يكن قد لجأ من قبل على الإطلاق إلى حظر اقتصادي شامل على دولة في حجم العراق، فلم تكن هناك آلية دولية جاهزة ولها خبرة ولديها صندوق أو احتياطي جاهز لاستخدامه في التعويض عند اللزوم. أما تكاليف العمليات العسكرية فتشمل تكاليف حشد ونقل وإقامة القوات التي توجهت إلى منطقة الخليج وإقامتهم وكذلك تكاليف المعدات... الخ.

وقد اختلفت كثيرا التقديرات المتعلقة بهذين النوعين من التكاليف وهي على أي حال تدور حول ما يقرب من 100 مليار دولار أي ما يزيد على ضعف إجمالي ما أنفقته الأمم المتحدة منذ إنشائها وحتى اندلاع أزمة الخليج. وبالتالي فقد كان من المستحيل أن تتحول حرب الخليج إلى واحدة من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم. ولولا أن الدول الضحية أو المهددة بالعدوان هي التي تحملت، وكانت قادرة على تحمل معظم هذه التكاليف، لما كان من الممكن على الإطلاق أن «يتم هذا الحشد لتحرير الكويت». وقد كانت هذه أول مرة في تاريخ الحروب الدولية التي يتحمل فيها المعتدى عليه أو الضحية، طواعية، تكاليف تحريره من الاحتلال من خلال عملية يفترض أنها تتم لحساب المجتمع الدولي وبتفويض منه!

يتضح مما سبق أنه توافرت في أزمة الخليج شروط يصعب، إن لم يكن يستحيل، توافرها في أي أزمة دولية أخرى. فقد شكل الغزو العراقي للكويت، وسلوكه اللاحق، فيها عملا عدوانيا وانتهاكا سافرا للشرعية الدولية كان من الصعب التعامل معه على غير هذا الأساس أو إيجاد أي مبرر له. وأدى هذا العدوان إلى استنفار قوى إقليمية وعالمية، على رأسها الولايات المتحدة، توافرت لها الإرادة السياسية والتصميم لإجبار العراق على الانسحاب من الكويت حتى ولو أدى ذلك إلى الحرب، وبصرف النظر عما إذا كانت هذه الحرب ستتم من خلال آليات الأمم المتحدة نفسها أو من خلال آليات أخرى. وتصادف أن الأزمة جاءت نتيجة عدوان وقع على دولة غنية لديها احتياطيات مالية كبيرة وشكل في الوقت نفسه تهديدا مباشرا على دول أخرى غنية أيضا ومستعدة لتحمل تكلفة أي عملية مهما بلغت

نفقاتها لإزالة التهديد الذي مثله نظام صدام وبأي وسيلة، هذا بالإضافة طبعا إلى أهميتها الاستراتيجية الكبرى كدول منتجة للنفط وكدول صديقة للولايات المتحدة. كما تصادف أيضا أن هذه الأزمة وقعت في فترة اتسم فيها النظام الدولي بسيولة شديدة أدت إلى أن تصبح الولايات المتحدة هي القائد الفعلي له في تلك المرحلة وبالتالي لم يكن من المستغرب أن تصبح هي المدير الفعلي للأزمة وأن توجه مسارها نحو الوجهة التي تحقق مصالحها الاستراتيجية أولا، خصوصا أن هذه الوجهة لم تكن تتصادم، من حيث الشكل، مع الشرعية الدولية.

هذه الشروط يندر أن تجتمع في أزمة دولية واحدة. فأحيانا تحتمل الأزمة تفسيرات متباينة حول أسبابها ودوافعها إلى درجة تؤدي إلى تمييع سلوك الدول، حتى لو كان عدوانيا. وحتى في حالة وجود عدوان سافر لا يحتمل التأويل فقد لا ينجم عن هذا العدوان مساس بمصالح الدول الكبرى ومن ثم تتردد في الرد عليه أو لا تتوافر لديها إرادة سياسية كافية لمواجهته بسبب انعدام المصلحة أو لأن العدوان نفسه ربما يحقق لها فائدة مباشرة أو غير مباشرة. وحين يكون العدوان سافرا، والنية متوافرة لمواجهته قد تصبح التكاليف المترتبة على هذه المواجهة عائقا... وهكذا.

ولأن الأمم المتحدة كمؤسسة خرجت من أزمة الكويت، مثلما دخلتها، لم يطرأ على مؤسساتها الدائمة أي تغيير، سواء فيما يتعلق بهياكل صنع القرار أو فيما يتعلق بآليات نظام الأمن الجماعي، فقد توقفت قدرة وفاعلية الأمم المتحدة في التعامل لمع الأزمات اللاحقة على مدى توافر الشروط اللازمة لهذه الفاعلية، حسب كل حالة على حدة. لكن خريطة النظام الدولي نفسه وهيكل علاقات القوى فيه كانت هي التي تغيرت تغيرا كبيرا.

15

الأمم المتحدة بعد أزمة الخليج نظام للأمن الجماعي أم لإدارة الفوضى الدولية؟

مقدمة

حرصت أجهزة الإعلام العالمية أن تؤكد أثناء حرب تحرير الكويت أن هذه الحرب تتم باسم المجتمع الدولي كله ولحسابه حتى ولو كانت الولايات المتحدة هي التي تقود التحالف الذي فوضته الأمم المتحدة لشن هذه الحرب. وكان من شأن هذه الرسالة الإعلامية أن تلقي بأحمال ثقيلة على أكتاف الأمم المتحدة لأن الرأي العام العالمي توقع من هذه المنظمة العالمية ليس فقط أن تعاقب كل الخارجين على الشرعية الدولية في الحاضر والمستقبل بنفس القدر من الجدية والصرامة التي عومل بهما صدام حسين ونظامه ولكن أيضا أن تصبح أداة أكثر فاعلية في تهيئة مناخ أفضل كي يسود الأمن والاستقرار في العالم. غير أن شكل النظام الدولي وهيكل موازين القوة فيه ما لبثت أن تغيرت كثيرا بعد أزمة الخليج. فقد سقط الاتحاد السوفييتي وتفكك وترتب على ذلك سلسلة من التداعيات أثار بعضها

قدرا من الفوضى والاضطراب في العالم لم يكن بمقدور الأمم المتحدة في ظل الهياكل القديمة الموروثة عن الحرب الباردة أن تسيطر عليها.

وسوف نخصص هذا الفصل لتحليل طبيعة التغير الذي طرأ على هيكل علاقات القوى في النظام الدولي بعد حرب الخليج على أثر انهيار الاتحاد السوفييتي انهيارا كاملا وانعكاساته على قضايا السلم والأمن الدوليين بصفة عامة وعلى أسلوب الأمم المتحدة في إدارة الأزمات الدولية بصفة خاصة، وذلك من خلال مباحث ثلاثة:

المبحث الأول: يعرض لطبيعة التغير الذي حدث في هيكل وموازين القوى في العالم وانعكاسات هذا التغير على قضايا السلم والأمن في العالم وعلى خريطة توزيع القوى الفعلية أو القوى التصويتية داخل الأمم المتحدة.

المبحث الثاني: يعرض للتغير الذي طرأ على أسلوب الأمم المتحدة في معالجة الأزمات الدولية ويصنف هذه الأزمات من زاوية مدى اهتمام الأمم المتحدة بها في ظل هذا النظام العالمي «الجديد».

المبحث الثالث: يعرض لطبيعة التحول الذي طرأ على عمليات الأمم المتحدة لحافظ السلم سواء من حيث الكم أو من حيث النوع ويختار بعض نماذج النجاح أو الفشل وأسبابها.

المبحث الأول

التغير في هيكل النظام الدولي وانعكاساته على الأمم المتحدة

عندما اندلعت أزمة الخليج كان الاتحاد السوفييتي ما يزال قائلا ويمارس دوره كقوة عظمى لها سياسة كونية. وعلى الرغم من أنه كان يواجه مشكلات كثيرة على الصعيدين الداخلي والخارجي فإن الانطباع العام السائد في ذلك الوقت عن هذه المشكلات كان يتمثل في أنها إفراز طبيعي «للتفكير السياسي الجديد»، والذي بدأ مع سياسة البيروسترويكا والجلاسنوست، ولسياسة الإصلاح، بصفة عامة، التي انتهجها جورباتشوف منذ وصوله إلى السلطة عام 1985، وأن هذه المشكلات مؤقتة بطبيعتها وسرعان ما تزول. وكان البعض يرى أن هذا «التفكير السياسي الجديد» ما هو إلا تعبير مبتكر عن توجه قديم في الدبلوماسية السوفييتية يهدف إلى إحلال نظام الهيمنة الثنائية على العالم بدلا من الهيمنة المنفردة أو الصراع من أجل الهيمنة المنفردة. وكان التقارب الذي حدث بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي قد أدى، وخاصة خلال

الفترة 88- 1990 إلى تعاون وثيق بينهما لإيجاد تسويات سلمية لعدد كبير من الأزمات الإقليمية التي كانت قد تحولت إلى وقود في الحرب الباردة بينهما، مما أفسح المجال لتطوير دور الأمم المتحدة في مجال التسوية السلمية للصراعات الدولية على النحو الذي أشرنا إليه في الفصل السابق. ولهذا بدا التعاون الوثيق بين الدولتين العظميين أثناء أزمة الخليج، وخاصة خلال مراحلها الأولى، وكأنه تأكيد للتطور الذي كانت معالمه قد بدأت تتضح في المرحلة السابقة ودليل جديد على أن الحرب الباردة على وشك أن تلفظ أنفاسها الأخيرة. وبالفعل فقد أعلن رسميا عن انتهاء الحرب الباردة في فترة أزمة الخليج نفسها وبالتحديد أثناء مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي الذي عقد في باريس في 19 نوفمبر 1990، ففي خطابه أمام هذا المؤتمر أعلن جورباتشوف «أن الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة ليسا بأعداء الآن وإنما شركاء».. وأن هذه «الشراكة» يمكن أن تفضي إلى «نظام دولي جديد غير مسبوق لم تعرف له البشرية مثيلا من قبل».. وأنه «أصبح من المحتم أن تعود الأمم المتحدة ومجلس أمنها إلى ما كان يتعين عليهما أن يكونا عليه (قبل الحرب الباردة). وهكذا كان جورباتشوف ما زال يأمل، وأزمة الخليج في ذروة تفاعلاتها، في نظام عالمي «جديد» يقوده الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة معا كشركاء، وتتحول فيه الأمم المتحدة إلى مظلة دولية لإضفاء الشرعية على تلك القيادة الثنائية!.

لكن الرياح سارت في غير الاتجاه الذي كانت تشتهيه سفن جورباتشوف. فقد كانت أزمة الخليج في أحد جوانبها أزمة كاشفة للعجز السوفييتي وغيابه عن صنع الأحداث العالمية. فعند مرحلة الحسم العسكري لأزمة الخليج كانت الولايات المتحدة هي التي تقود«حلفاءها» وتصنع الحدث، ولم يكن الاتحاد السوفييتي أو الصين شركاء في صنع هذا الحدث. بل تعمدت الولايات المتحدة أن تتعامل مع مبادرات الاتحاد السوفييتي «السلمية»، وخاصة تلك التي حاول بها تجنب الحرب البرية، باستخفاف حتى يبدو تأثيره معدوما، على الصعيدين العسكري والديبلوماسي معا. ولذلك ما إن انتهت أزمة الخليج على النحو الذي انتهت به حتى كانت مرتبة الاتحاد السوفييتي في النظام الدولي قد تراجعت بالفعل، وبصرف النظر عما حدث للاتحاد السوفييتي نفسه من تفكك وانهيار بعد ذلك، إلى قوة من

الدرجة الثانية. لكن ما هي إلا شهور قليلة حتى بدأ عقد الاتحاد السوفييتي نفسه، كدولة فيدرالية، ينفرط وينهار، وبانهياره دخل النظام الدولي مرحلة «انتصار المعسكر الرأسمالي» في الحرب الباردة وليس مجرد «انتهاء هذه الحرب» نتيجة رغبة أحد القطبين المتصارعين أو حتى اضطراره إلى تعديل سياساته «القديمة». وكان من الطبيعي أن يؤدي هذا التحول إلى إدخال تعديلات جوهرية على بنية النظام الدولي وهيكل وموازين علاقات القوة فيه، وعلى أيديولوجية السائدة، مما أدى إلى تحول في طبيعة المشكلات المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين في تلك المرحلة من مراحل تطور النظام الدولي.

فعلى صعيد بنية النظام وهيكل وموازين القوة فيه: أدى هذا التحول إلى سقوط مرحلة النظام الدولي ثنائي القطبية، بصرف النظر عما إذا كانت هذه الثنائية صراعية (فترات الحرب الباردة أو الحرب الباردة الجديدة)، أو تعاونية (فترات التعايش السلمي ومحاولة الهيمنة الثنائية)، ودخل النظام الدولي مرحلة جديدة تماما. فعلى قمة النظام الدولي توجد الآن مجموعة دول أو قوى دولية مؤثرة هي: الولايات المتحدة، اتحاد الدول الأوربية، اليابان، روسيا الاتحادية، الصين. لكن بحث ما تتمتع به كل منها من عناصر القوة الشاملة لا بد أن يؤدي إلى نتيجة مفادها أن الولايات المتحدة قد أصبحت هي الدولة الوحيدة التي تملك بالفعل مجموعة العناصر التي تمكنها من أن تكون لها سياسة كونية تسمح لها بأن تقوم، منفردة، بقيادة النظام العالمي إن أرادت. ذلك أن أيا من القوى الأخرى يعاني من عنصر أو أكثر من عناصر الضعف الخطيرة التي تحول دون تطلعه إلى هذه المكانة في تلك المرحلة على الأقل: فروسيا الاتحادية هي القوة الأخرى الوحيدة التي ما تزال تحتفظ بترسانة من الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل وبما يكفي لكي يضفي عليها سمة القوة الاستراتيجية العظمى القادرة على موازنة قوة الولايات المتحدة، لكنها تعاني من مشكلات اقتصادية وسياسية خطيرة فضلا عن أنها ما تزال مهددة بمزيد من الانفجارات من داخلها. والاتحاد الأوروبي يملك كل مقومات القوة الاقتصادية العظمى لكنه ما يزال يفتقد الإرادة السياسية الموحدة، واليابان عملاق اقتصادي ولكنه قزم سياسي، فضلا عن أنه يعاني من نقاط ضعف كثيرة نتيجة

اعتماده شبه الكامل على العالم الخارجي، سواء كمصدر للمواد الأولية أو كسوق لتصريف المنتجات، وأيضا نتيجة ثقافته وحضارته الخاصة التي تقف حاجزا بينه وبين العالمية. أما الصين فهي ما تزال دولة نامية ولكنها تبدو في مرحلة انطلاق اقتصادي كبير فضلا عن أنها تمثل وحدها أكثر من خمس سكان العالم. وهذه الصورة العامة لهيكل علاقات القوى على قمة النظام الدولي تشير بوضوح إلى أن المسافة بين الولايات المتحدة وبين أي من الدول الأخرى في المرحلة الحالية من مراحل تطور النظام الدولي، كبيرة إلى الدرجة التي تسمح لها بأخذ زمام المبادرة في كثير من الأمور وبحرية حركة واسعة. لكنها في الوقت نفسه تواجه منافسة حادة على أصعدة كثيرة. أي أنها وإن كانت لا تملك مقومات الهيمنة الكاملة فإنها تملك مقومات القيادة خلال تلك المرحلة. ولكن لأن الولايات المتحدة تواجه مشكلات اقتصادية كبيرة وخللا مزمنا في موازين مدفوعاتها وتجارتها فمن المتوقع أن تحاول توظيف تفوقها الاستراتيجي والسياسي النسبيين، في المرحلة الحالية، أصول على مكاسب اقتصادية في مواجهة حلفائها القدامى المتنافسين معها على قمة النظام الاقتصادي الدولي.

أما على الصعيد الأيديولوجي: فقد أدى هذا التحول إلى انتهاء الصراع الأيديولوجي والفكري بين الشرق والغرب. وليس معنى ذلك أن صراع الأفكار والأيديولوجيات قد اختفى من على المسرح الدولي، لكن الذي اختفى هو تلك الثنائية التي كانت تختزل هذا الصراع في نظرتين تنفي إحداهما الأخرى، وتطرح كل منها نفسها باعتبارها الإطار الفكري لنظام سياسي-اقتصادي-اجتماعي عالمي بطبيعته سوف يفرض نفسه على الجميع في النهاية. فمع سقوط المعسكر الاشتراكي سقطت النظرية الماركسية التي استلهم منها نظامه الاقتصادي-الاجتماعي، أو على الأقل في صيغتها اللينينية-الستالينية. وظهر الفكر الليبرالي وكأنه في ذروة انتصاره. لكن يتعين أن نفرق هنا في الواقع بين البعدين الاقتصادي والسياسي في الفكر الليبرالي. فلا جدال في أننا نعيش الآن مرحلة يسودها الفكر الرأسمالي وآليات السوق، كما أننا نعيش أيضا مرحلة هبوب رياح التغيير في اتجاه التعددية السياسية والديمقراطية، لكن انتصار الفكر السياسي الليبرالي ليس مؤكدا بعد. فالفكر الليبرالي يفتح الطريق بطبيعته أمام التعددية،

والتعددية يمكن أن تفرز نظما قيمية واجتماعية وسياسية شديدة التباين. ومن ثم فإن سقوط المعسكر الاشتراكي فتح الطريق في الواقع أمام صراع فكري واجتماعي وسياسي متعدد الألوان والظلال على نحو يغلب عليه طابع الفوضى وفقدان الرؤية.

وكان لهذه التحولات في هيكل موازين القوى في النظام الدولي وفي توجهه الفكري والأيديولوجي انعكاسات بالغة الأهمية على خريطة الصراعات أو الأزمات المهددة للسلم والأمن الدوليين في المرحلة الحالية. فعندما كان يتنافس على النفوذ قوتان عظميان تطمح كل منهما إلى الهيمنة على النظام ككل، كان مجرد تواجد أي منهما على أي بقعة من بقاع الأرض يمثل تحديا يستثير اهتمام الآخر. ولذلك أصبح الكون كله وصراعاته محلا لاهتمام القوتين العظميين. لكن بسقوط إحدى هاتين القوتين وغياب أي قوة دولية أخرى تطمح إلى السيطرة على العالم، أصبحت هناك آلية أخرى مختلفة لفرز الأقاليم والمناطق وما يدور فيها من أزمات وصراعات وترتيب أهميتها وفقا لمدى مساسها بمصلحة القوى المهيمنة الجديدة في النظام الدولي وبالذات الولايات المتحدة. وقد ترتب على ذلك تراجع الأهمية الاستراتيجية لعدد كبير من المناطق والأقاليم والأزمات في العالم. وكان التنافس بين القوتين العظميين في حالات كثيرة أحد عوامل الاستقرار في العديد من المناطق. فقد أدى هذا التنافس في حالات كثيرة إلى قيام هذه الكتلة أو، تلك بإلقاء ثقلها وراء نظام سياسي عميل، أو دعمها لنظام محايد، مما أدى بدوره إلى تراجع بعض الصراعات القومية أو الدينية أو الاثنية أو الطائفية. لكن الاختفاء المفاجئ لهذا التنافس أدى إلى عودة ظهور هذا النوع من الصراعات وبكثافة أكبر وخاصة في أفريقيا. يدل على ذلك ما حدث في الصومال وفي رواندا وفي مناطق أفريقية كثيرة خلال السنوات الأربع الأخيرة. وقد ساعد انهيار المعسكر الاشتراكي ثم تفكك الاتحاد السوفييتي نفسه على تعميق هذا الاتجاه وإضفاء أبعاد خطرة عليه. فبعد أن خفت قبضة الاتحاد السوفييتي على دول أوروبا الشرقية كان من الطبيعي أن تتنامى قوة التيارات الوطنية والقومية لتملأ الفراغ الذي خلفه انهيار السلطة الماركسية «الأممية» وما هي إلا فترة وجيزة حتى بدأت تدب الصراعات العرقية والاثنية والقومية في أوروبا وفي كافة الجمهوريات

السوفييتية السابقة وبينها، وخاصة في جمهوريات آسيا الوسطى. ويعتبر الصراع الدائر في البوسنة حاليا مثالا على ذلك النوع الجديد من الصراعات الشديدة التعقيد التي توجه النظام الدولي في مرحلته الحالية. فهو صراع إثني في الأساس وله جذور تاريخية قديمة، لكنه صراع تلعب فيه الأبعاد الدينية دورا لا يمكن إنكاره، وهو أيضا صراع دولي لأن أطرافا دولية عديدة منغمسة فيه انغماسا تاما.

هذه التحولات في مجملها كان من الطبيعي أن تلقي بظلالها على الأمم المتحدة من نواح كثيرة نجملها على النحو التالي:

1- فمن ناحية أدى التغير في هيكل وموازين القوى في النظام الدولي إلى تراجع دور ومكانة كل من روسيا (باعتبارها وريثة الاتحاد السوفييتي) والصين، ومن ثم تراجعت قدرتهما على تحدي إرادة الغرب وخاصة الولايات المتحدة في مجلس الأمن. وترتب على ذلك مباشرة اختفاء ظاهرة استخدام الفيتو تقريبا. إذ تشير الأرقام الخاصة بالفيتو إلى أن هذا الحق لم يستخدم من جانب أي عضو دائم حتى نهاية عام 1994 باستثناء الاتحاد السوفييتي الذي استخدمه بالفعل مرة واحدة، ولأسباب مالية واقتصادية وليس لأسباب سياسية، على الرغم من أنه هدد مؤخرا باستخدامه في بعض جوانب النزاع الدائر في البوسنة لحماية الصرب. لكن هذه الظاهرة الجديدة تماما على الأمم المتحدة يتعين أن تحلل في سياق التحليل الشامل لتطور الاتجاهات الخاصة باستخدام حق الفيتو في مجلس الأمن. وسبق أن ذكرنا أن الاتحاد السوفييتي والصين كانا هما الدولتين الأقل استخداما للفيتو منذ نهاية السبعينيات بل إن الاتحاد السوفييتي لم يستخدم الفيتو على الإطلاق منذ 1986 وحتى حرب الخليج بينما كانت الولايات المتحدة هي الأكثر استخداما له في تلك الفترة. ومعنى ذلك أنه حين تختفي ظاهرة استخدام الفيتو في ظل توازن جديد للقوى داخل مجلس الأمن فإن دلالات هذا الاختفاء لا تعدو أن تكون واحدة من ثلاث: فإما أن تكون القضايا التي كانت تستدعي من الولايات المتحدة استخدام الفيتو قد سويت ومن ثم فقد اختفت من جدول أعمال المجلس، وهذا صحيح بالنسبة لبعضها مثل مشكلة جنوب أفريقيا، وإما أن تكون الدول الأخرى دائمة العضوية هي التي اضطرت إلى تعديل موقفها ليتلاءم مع الموقف الأمريكي ومن ثم لا يصبح هناك

مهدر لاستخدام الفيتو، وهذا هو الأرجح بالنسبة للعديد من القضايا، وإما أن يتم استبعاد دور مجلس الأمن أصلا في معالجة بعض هذا القضايا واختيار أطر أخرى لمعالجتها يكون النفوذ الأمريكي فيها حاكما ومتحكما، وهذا هو ما حدث بالنسبة لقضايا الصراع العربي-الإسرائيلي بعد مؤتمر مدريد ومع ذلك فإن الولايات المتحدة لا تملك أي وسيلة قانونية للحيلولة دون عرض بعض جوانب هذا النوع من النزاعات على مجلس الأمن. وهذا ما حدث بالنسبة للصراع العربي-الإسرائيلي نفسه حين طلبت الدول العربية عرض موضوع قرار الحكومة الإسرائيلية بالسماح بإنشاء مستوطنات إسرائيلية جديدة في القدس على مجلس الأمن. وقد وجدت الولايات المتحدة نفسها في حالة عزلة سياسية كاملة ولم تجد أمامها بدا من استخدام الفيتو مرة أخرى لصالح إسرائيل، ولأول مرة منذ حرب الخليج. على نحو منفرد.

ولأن الفيتو لم يعد حاجزا يحول دون قيام مجلس الأمن بوظائفه وممارسة سلطاته، فقد ترتب على التغير في هيكل علاقات القوى في النظام الدولي بشكل مباشر عودة الحياة والروح إلى مجلس الأمن واستعادته للصلاحيات التي كان قد فقدها لحساب الجمعية العامة من خلال قرار «الاتحاد من أجل السلم» بل ومحاولة إلغاء دور الجمعية العامة أو تقليص هذا الدور إلى أبعد الحدود في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين. وتشير الأرقام التي أوردها الأمين العام للأمم المتحدة في ورقة الموقف المقدمة منه بمناسبة الاحتفال بالذكري السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة (3 يناير 1995) إلى أن القرارات التي اتخذها مجلس الأمن ارتفعت من 15 خلال عام 1987 إلى53 خلال عام 1991 إلى 78 خلال عام 1993.

على صعيد آخر يلاحظ أنه على الرغم من التحول الواضح في طبيعة الصراعات والأزمات الدولية والتي أدت إلى أن تصبح هذه الصراعات في معظمها صراعات محلية ناجمة عن حروب أهلية لأسباب إثنية أو قومية أو دينية وليست أزمات بين الدول بالمعنى التقليدي، فإن إحدى السمات البارزة على قرارات مجلس الأمن منذ حرب الخليج هي اللجوء المتكرر والإشارات الصريحة إلى الفصل السابع من الميثاق. كما يلاحظ أيضا أن محاولات اللجوء إلى أو تطوير آليات فرض وإنفاذ السلم قد طغت في كثير من

الأحيان على محاولات اللجوء إلى أو تطوير آليات التسوية السلمية للمنازعات الدولية. ويبدو أن انهيار الاتحاد السوفييتي، وبالتالي ضعف أو انحياز حلفائه الإقليميين أو المحليين، قد قلل من حاجة المعسكر الآخر المنتصر إلى اللجوء إلى آليات التسوية السلمية وأغراه بالعمل على فرض نوع التسوية التي يريدها أو إهمال الأزمة كلية وتركها دون حسم.

على صعيد آخر يلاحظ أن الآثار الناجمة عن انهيار المعسكر الاشتراكي وتفكك الاتحاد السوفييتي لم تقتصر فقط على دور مجلس الأمن وأسلوبه في إدارة الأزمات الدولية وإنما انعكس أيضا على الجمعية العامة وعلى شكل وخريطة الكتل التصويتية فيها. فقد ازدادت العضوية في الجمعية العامة زيادة كبيرة نتيجة انهيار وتفكك عدد من الدول الشيوعية السابقة مثل تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا بالإضافة إلى الاتحاد السوفييتي نفسه. واختفت «الكتلة الشرقية» ككتلة تصويتية من الجمعية العامة، وتتبلور الآن معالم كتلة تصويتية جديدة، وخاصة فيما يتعلق بالقضايا المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، وهي كتلة الدول الأعضاء في مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي الذي تزيد عضويته الآن على 52 دولة. ومعنى هذا أن مجموعة عدم الانحياز التقليدية أو مجموعة الـ «77» لم تعد قادرة على تكتيل ثلثي أصوات الجمعية في مواجهة الدول المهيمنة على النظام الدولي حاليا، مثلما كان عليه الحال طوال العقود الثلاثة السابقة. ومعنى ذلك أن التصويت في الجمعية العامة سيتجه نحو مزيد من التشتت.

المبحث الثانى

أنماط تعامل الأمم المتحدة مع الأزمات الدولية في مرحلة ما بعد أزمة الخليج

إن الفحص الواعي والمدقق للأسلوب الذي تعاملت به الأمم المتحدة مع الأزمات الدولية المختلفة منذ انتهاء حرب الخليج وحتى الآن يؤكد على أن تغيرا جوهريا قد طرأ عليه بالمقارنة بما كان عليه الحال في مرحلة الحرب الباردة أو في المرحلة الانتقالية التي سبقت أزمة الخليج. وقد سبق أن أوضحنا أنه في فترة الحرب الباردة كانت هناك «مناطق محجوزة» للنفوذ المنفرد لكل من الولايات المتحدة أو الاتحاد السوفييتي لا يجوز للأمم المتحدة (ولا تملك) أن تتدخل في الأزمات التي تقع فيها، أما الأزمات التي تقع خارج مناطق النفوذ هذه فكان للأمم المتحدة أن تلعب دورا فيها يختلف باختلاف حجم ومساحة الاتفاق بين القوتين العظميين حول أسلوب التعامل معها بالإضافة إلى عدد من الاعتبارات الأخرى التي تتعلق بطبيعة الأزمة وطريقة إداراتها من جانب أطرافها المباشرين... الخ. كما سبق أن أوضحنا أيضا أن الوفاق المتنامي

الذي تحقق بين القوتين العظميين في المرحلة الانتقالية التي سبقت حرب الخليج، نتيجة سياسة جورباتشوف الإصلاحية، قد جعلت من البحث عن تسوية سلمية للنزاعات الدولية نمطا غالبا على أسلوب الأمم المتحدة في معالجة الأزمات الدولية وأدت إلى تطوير ضخم ومهم في مفهوم عمليات حفظ السلام ووفر جانبا كبيرا من الشروط الأساسية اللازمة لنجاح مهمتها. أما في مرحلة ما بعد أزمة الخليج فيمكن تصنيف الأزمات الدولية، من زاوية حجم اهتمام الأمم المتحدة بها ودرجة انخراطها في معالجتها، وكذلك أسلوب هذه المعالجة، إلى ثلاثة أنماط على الأقل. فهناك أزمات لا يراد للأمم المتحدة أن تتدخل فيها على أي وجه من الوجود وترك تسويتها لأطرافها المباشرين تحت الرعاية المنفردة للولايات المتحدة، ومن أمثلة هذا النوع من الأزمات تلك المتعلقة بالصراع العربي-الإسرائيلي، وقد أطلقنا على هذا النمط، في دراسة سابقة، النمط الاستبعادي حيث تستبعد الأمم المتحدة من محاولات تسوية الأزمة. وهناك أزمات أخرى، على العكس، تقحم فيها الأمم المتحدة إقحاما وتعالج بطريقة تتجاوز صلاحيات الأمم المتحدة. وقد أطلقنا على هذا النمط الافتعالي، وأبرز نماذج هذا النوع من الأزمات هو ما يعرف بأزمة «لوكيربي» بين ليبيا والدول الغربية وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية. وبين هذين النمطين المتطرفين والنادرين في نفس الوقت يوجد نمط آخر، وهو النمط الغالب وأطلقنا عليه نمط المشاركة المحسوبة حيث يتحدد دور الأمم المتحدة بحجم ما يتوافر من إرادة سياسية دولية، وخاصة إرادة الولايات المتحدة أولا ومدى توافر إجماع الدول الخمس دائمة العضوية ثانيا. ولذلك يتراوح دور الأمم المتحدة في هذه الأزمات بين التدخل الشكلي وبين التورط والانغماس الكامل في تفاصيل الأزمة. ونعرض هنا نماذج لما نقصده بهذه الأنماط الثلاثة.

أولا: النمط الاستبعادي:

وأهم نماذجه، هو الأزمة المتعلقة بالصراع العربي-الإسرائيلي بجوانبه المختلفة. وكانت الولايات المتحدة قد تمكنت، أثناء أزمة الخليج، من إجهاض المحاولات الرامية للربط بين الانسحاب العراقي من الكويت وبين الانسحاب الإسرائيلي من الأراضي العربية المحتلة بعد عام 1967 على الرغم من

محاولات العراق المستميتة والفاشلة لجر إسرائيل كي تصبح طرفا مباشرا في الأزمة. ولا شك أن محاولات النظام العراقي هذه كانت تنطوي على خلط متعمد للأوراق لم يكن مقبولا من جانب الكثيرين ولم يقصد به سوى تبرير عدم الانسحاب من الكويت. على أن سياق الحوادث في ذلك الوقت لفت الأنظار إلى ضرورة معاملة كل الخارجين على الشرعية معاملة واحدة من حيث الشدة والصرامة. وقدمت وقتها تأكيدات على أنه ما إن يفرغ المجتمع الدولي من أزمة الكويت حتى يلقي ثقله كاملا وراء عقد مؤتمر دولي تحضره كل الأطراف لإيجاد تسوية شاملة وعادلة للصراع العربي-الإسرائيلي وفقا لقراري مجلس الأمن رقمي 242 و 338 ولكن عندما بدأ بالفعل انعقاد هذا المؤتمر في نهاية عام 1991 لوحظ أنه لم يعقد تحت مظلة الأمم المتحدة، وإنما عقد شكلا تحت رعاية الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، ثم، وبانهيار الاتحاد السوفييتي، أصبح المؤتمر تحت الرعاية المنفردة في الواقع للولايات المتحدة ثم، ومع تطور الأحداث، تبين أن المؤتمر الدولي ليس سوى مظلة واهية جدا لمفاوضات ثنائية منفردة بين الأطراف العربية، كل على حدة وإسرائيل. وبات واضحا تماما أن إسرائيل أصرت على أن تستبعد الأمم المتحدة تماما من عملية التسوية، وحصلت على ما تريد بالكامل، حتى تتم التسوية ليس على أساس من القانون الدولي والشرعية الدولية ولكن وفق موازين القوى القائمة.

والواقع أنه من الممكن تفهم طبيعة الحاجة الماسة إلى مفاوضات مباشرة بين العرب وإسرائيل وهي المفاوضات التي يستحيل وضع تسوية نهائية للصراع بدونها، لكن إذا لم تتم هذه المفاوضات تحت مظلة محكمة من القانون الدولي والشرعية الدولية، فإن التسوية التي قد تسفر عنها لا يمكن أن تكون عادلة، ولا دائمة في ظل الخلل القائم في موازين القوة. ولذلك فإن استبعاد الأمم المتحدة من عملية التسوية التي تتم على أساس قرارات صادرة عن مجلس الأمن كان أمرا غير منطقي ولا يستقيم إطلاقا مع شعارات النظام الجديد. ومن المعروف أن أطراف النزاع تتبنى تفسيرات متباينة إلى حد التناقض للقرار 242 وبالتالي فقد كان إشراف الأمم المتحدة على المفاوضات المباشرة، أو إشراف مؤتمر دولي حقيقي عليها كما حدث بالنسبة لكمبوديا مثلا، مسألة مطلوبة حتى على الصعيد الفني لأنه إذا

استحال على الأطراف التوصل إلى تفسيرات موحدة للقرار 242 فإن على الجهة التي أصدرته أن تتدخل وتوضح موقف المجتمع الدولي والشرعية الدولية من هذا الخلاف. وفي غياب مثل هذه الضمانة فإن المفاوضات المباشرة بين أطراف الصراع في ظل خلل خطير في موازين القوة لا يمكن إلا أن تكون نوعا من إملاء الطرف الأقوى لشروطه كاملة على الطرف الأضعف.

على صعيد آخر فإنه إذا سلمنا جدلا بأن التفاوض المباشر بين الدول العربية وإسرائيل حول قضايا الحدود وضمانات الأمن المتبادلة يمكن أن تكون مقبولة، أو حتى مرغوبة، دون تدخل من جانب الأمم المتحدة فإن مصير القضية الفلسطينية نفسها لا يجوز له أن يتحدد إطلاقا بعيدا عن الأمم المتحدة التي تتحمل مسؤولية أخلاقية وقانونية كبرى في المحافظة على حقوق الشعب الفلسطيني. ذلك أن المحافظة على حقوق الشعب الفلسطيني، منذ صك الانتداب الذي أبرمته بريطانيا مع عصبة الأمم، مسؤولية دولية ليس فقط على الصعيد الأخلاقي والمعنوي ولكن أيضا على الصعيد القانوني.

والواقع أن استبعاد أي دور للأمم المتحدة في تسوية الصراع العربي-الإسرائيلي عموما وفي تسوية القضية الفلسطينية على وجه الخصوص معناه أن في «النظام العالمي الجديد» أيضا مناطق محجوزة للنفوذ المنفرد للولايات المتحدة الأمريكية قائدة هذا النظام الجديد. ويبدو أن الأزمات التي تندلع في هذه المناطق أو الميادين المحجوزة للنفوذ الأمريكي تطبق عليها قواعد أخرى مختلفة تماما عن قواعد الشرعية الدولية. وحتى لا تكون هناك ازدواجية في هذه القواعد. يبدو أن الولايات المتحدة بدأت تلقي بثقلها السياسي كله وراء إلغاء كل القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة وتعترض عليها إسرائيل. وقد نجحت حتى الآن في إلغاء القرار 389 الذي يعتبر الصهيونية لونا من ألوان العنصرية وتلح في إلغاء قرارات أخرى. ولم تتردد الولايات المتحدة في استخدام حق الفيتو في مجلس الأمن، ولأول مرة منذ حرب الخليج، لتحمي قرارا إسرائيليا يتناقض تناقضا مباشرا وصريحا مع قرارات كثيرة صادرة عن مجلس الأمن وعن الجمعية العامة وهو القرار الخاص ببناء مستوطنات جديدة في قلب القدس الشرقية

المحتلة وبعد أن وقعت إسرائيل نفسها على اتفاقية أوسلو التي تنص صراحة على تأجيل التفاوض حول القدس إلى مرحلة لاحقة وهو ما يعني التزاما بعدم تغيير الوضع القائم وقت التوقيع على أي صورة من الصور. لكنه قانون القوة يفرض نفسه كالعادة.

ثانيا: النمط الافتعالي:

وأبرز نماذجه، كما أشرنا، هو أزمة «لوكيربي». ففي 21 ديسمبر 1988 انفجرت طائرة مدنية أمريكية من طراز بوينج 747 تابعة لشركة بان أميركان فوق مدينة لوكربي الاسكتلندية وراح ضحية هذا الحادث 270 شخصا. ووجهت الاتهامات في ذلك الوقت إلى جهات عديدة منها إيران وسورية وليبيا وبعض المنظمات الفلسطينية. وفي 19 سبتمبر 1989 سقطت طائرة فرنسية مدنية من طراز DC -10 فوق صحراء النيجر وراح ضحية الحادث 170 شخصا. ووجهت الاتهامات وقتها أيضا إلى أطراف عديدة كانت ليبيا من بينها. وظل الأمر على تلك الحاصل حتى انتهاء حرب الخليج حين بدأت الجوانب المتصلة بهاتين الحادثتين تطفو مرة أخرى فوق سطح الأحداث. ففي 30 أكتوبر 1991 أصدر قاضي التحقيق الفرنسي أوامر توقيف دولية ضد أربعة من المسؤولين الليبيين متهما إياهم بالضلوع في تفجير الطائرة الفرنسية. وفي 14 نوفمبر 1991 أصدرت السلطات القضائية في كل من الولايات المتحدة واسكتلندا أوامر اعتقال لاثنين من المسؤولين الليبيين لاتهامها بتدبير حادث الطائرة الأمريكية. ثم تقدمت الحكومتان الأمريكية والبريطانية بمذكرة مشتركة إلى الحكومة الليبية تطالبانها بضرورة تسليم المتهمين الليبيين لاستكمال التحقيقات ومحاكمتهما أمام القضاء الأمريكي أو الاسكتلندي. ورفضت الحكومة الليبية بالطبع هذا الطلب استنادا إلى عدم وجود اتفاقية لتسليم المتهمين أو المجرمين ولتعارضه مع القانون الليبي. ورغم أن الولايات المتحدة فكرت لأول وهلة أن تقوم بعمل عسكري مماثل للغارة التي شنتها الطائرات الأمريكية على ليبيا عام 1986، فإنهما فضلت معالجة الموضوع من خلال لمجلس الأمن. لكن مجلس الأمن عالج هذه المسألة بطريقة غير مسبوقة على الإطلاق وتعتبر حالة نموذجية على تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية.

فنحن إذن بصدد اتهام يتعين أولا التثبت منه بالطرق القانونية أولا ثم توقيع الجزاء في حالة ثبوت التهمة. لكن مجلس الأمن فاجأ الجميع بقراره رقم 731 الذي اتخذه بالإجماع في 21 يناير 1992 مطالبا ليبيا بالتعاون مع كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا. وهو ما يعني، ضمنا، مطالبة ليبيا بتسليم المتهمين لمحاكمتهما أمام القضاء الأمريكي أو الاسكتلندي وبالتعاون مع السلطات الفرنسية في التحقيقات الخاصة بسقوط الطائرة الفرنسية. وقد افترض القرار أن جوهر المشكلة التي يعالجها هو الإرهاب الدولي، والذي يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، ومن ثم يصبح لمجلس الأمن سلطة اتخاذ ما يراه ضروريا من إجراءات لصيانة السلم. غير أن هذا الافتراض ليس له ما يبرره قانونا لأن المسألة تتعلق باتهام يتعين التثبت من صحته أولا قبل اتخاذ أي إجراء. وكان الأولى بمجلس الأمن أن يحيل الموضوع إلى محكمة العدل الدولية خصوصا أن جميع أطراف الأزمة هم قي الوقت نفسه أطراف ملتزمة بمعاهدة مونتريال لعام 1971 والخاصة بقمع جرائم الاعتداء على سلامة الطيران المدني، وهي الأداة القانونية الواجبة التطبيق في هذه الحالة لأنها تتضمن نصوصا تتعلق بتنظيم الاختصاص القضائي بمحاكمة المتهمين في مثل هذه الجرائم. وكان الموقف القانوني الصحيح يقضي باعتبار مطالب الدول الغربية بتسليم المتهمين الليبيين ورفض ليبيا نزاعا على تفسير نصوص اتفاقية مونتريال. ولأن المادة الرابعة عشر من هذه الاتفاقية تنص على أن أي نزاع يثور بين أطرافها حول تفسير أي من بنودها يحال إلى محكمة العدل الدولية فقد كانت الإحالة إلى محكمة العدل الدولية هي الموقف الصحيح من وجهة نظر القانون الدولي. لكن القرار 731 يؤكد أن مجلس الأمن غلب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية لأن الدول الغربية كانت تصر على تصفية حساباتها مع أحد النظم التي تعتبرها «من مخلفات الحرب الباردة».

وعلى الرغم من أن ليبيا، وبناء على نصيحة الكثيرين، حاولت أن تتخذ موقفا شديد المرونة من هذا القرار وتظهر تعاونا كبيرا فيما يتعلق بالشق الخاص بإثبات فك ارتباطها مع كل المنظمات الإرهابية، فإنها رفضت تسليم المتهمين الليبيين واقترحت، أمام التشكك في نزاهة القضاء الليبي، محاكمتهما في دولة أخرى محايدة. واعتبر مجلس الأمن هذا الرفض

بمثابة عدم تعاون مع مطالب الدول الغربية.

ولمحاولة إيجاد مخرج قانوني لهذا الوضع المتأزم قامت الحكومة الليبية في 3 مارس 1992 برفع دعوى أمام محكمة العدل الدولية تطالبها باتخاذ تدابير مؤقتة (أو تحفظية) تشمل «منع الولايات المتحدة من اتخاذ أي عمل ضد ليبيا يهدف إلى إرغامها على تسليم المواطنين الليبيين المتهمين.. وضمان عدم اتخاذ أية خطوات تضر بأي شكل من الأشكال بحقوق ليبيا في الإجراءات القانونية التي تشكل موضوع الطلب الليبي». وخشيت الولايات المتحدة أن تستجيب المحكمة للمطالب الليبية أو بعضها أو يؤدي فحص الموضوع أمام المحكمة إلى اتخاذ القضية مسارا مختلفا عما ترمي إليه فسارعت بتكثيف ضغوطها على مجلس الأمن لاستصدار قرار بفرض عقوبات ضد ليبيا كي تقطع الطريق أمام محكمة العدل الدولية. وبالفعل نجحت الدول الغربية في استصدار قرار مجلس الأمن رقم 748 بتاريخ 31 مارس 1992 والذي يمنح ليبيا فرصة أسبوعين لتسليم المتهمين وإلا فرضت عليها عقوبات بموجب الفصل السابع من الميثاق. وأمام هذا الوضع قامت محكمة العدل الدولية، وحتى لا تضع نفسها في تصادم مع مجلس الأمن (خصوصا أنها ليست مختصة بالنظر في مدى دستورية القرارات الصادرة عن المجلس)، بإصدار حكمها قبل يوم واحد من سريان العقوبات ضد ليبيا، بأغلبية 11 صوتا ضد 5 أصوات برفض الطلب الليبي الخاص بفرض إجراءات تحفظية ضد الولايات المتحدة. وعلى أي حال فقد كانت تلك هي المرة الأولى في تاريخ التنظيم الدولي التي توجه فيها منظمة دولية اتهاما ضمنيا إلى إحدى الدول بتنظيم عملية إرهابية، ولأول مرة أيضا تقرن هذا الاتهام بطلب رسمي بتسليم المتهمين لمحاكمتهم أمام قضاء أجنبي في غياب اتفاقية دولية تلزم الدولة المعينة بذلك. كما كانت أول مرة في تاريخ الأمم المتحدة التي يصدر فيها قرار استنادا إلى الفصل السابع يتعلق بحادثة إرهابية. وهو ما يرى فيه البعض دليلا قاطعا على نفوذ الولايات المتحدة داخل مجلس الأمن بينما يرى فيه البعض الآخر «تعديلا عرفيا للميثاق».

ثالثا: نمط المشاركة المحسوبة:

وهو النمط الأكثر شيوعا، لأن الأزمات التي يراد استبعاد الأمم المتحدة

من الضلوع فيها أو تلك التي يراد إقحامها فيها على نحو مفتعل هي أزمات نادرة. وقد تعين على الأمم المتحدة أن تناقش عددا كبيرا من الأزمات بعد حرب الخليج. لكن الدور الذي لعبته في كل منها تراوحت أهميته وفاعليته كثيرا ما بين حالة وأخرى. ومع ذلك يمكن القول إن نشاط الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين زاد زيادة كبيرة، من حيث الكم، في مرحلة ما بعد حرب الخليج. ويشير تقرير الدكتور غالي، المشار إليه سابقا (انظر الجدول في نهاية هذا الفصل)، إلى زيادة هذا النشاط من خلال مؤشرات رقمية عديدة. فبالإضافة إلى المؤشر الخاص بعدد القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، الذي أشرنا إليه من قبل، يلاحظ أن المنازعات التي اضطلعت فيها الأمم المتحدة بأنشطة في مجال الديبلوماسية الوقائية وصنع السلم قد ارتفع (خلال الاثني عشر شهر السابقة) من 11 حالة في 1988/1/31 إلى 13 حالة في 1992/1/31، إلى 28 حالة في 1994/12/16. وفي الوقت نفسه ارتفعت عمليات حفظ السلم من 5 إلى 11 إلى 17 خلال نفس الفترات على التوالي. وزاد عدد الأفراد العسكريين العاملين في هذه القوات من 9570 في 1988/1/31، إلى 11495 في 1992/1/31 إلى 73393 في 1994/12/16وأفراد الشرطة من 35 إلى 155 إلى 2130 والموظفون المدنيون الدوليون الذين تم استخدامهم في هذه العمليات من 1516 إلى 2206 إلى 2260 على التوالي. ومعنى هذا أن عدد العاملين في قوات حفظ السلام تضاعف حوالي 10 مرات في خلال أقل من ثلاث سنوات بعد انتهاء حرب الخليج. وتؤكد أرقام الميزانية المخصصة لعمليات حفظ السلم هذه الزيادة الكبيرة خلال نفس الفترة فقد ارتفعت النفقات السنوية من 4, 230 مليون دولار عام 1988 إلى 2206 ملايين عام 1992 إلى3610 عام 1993.

لكن هذه الزيادة الكمية في حجم النشاط لم تواكبها زيادة نوعية في مدى الفاعلية، أو حتى في مستوى الاهتمام. ولأن معظم الأزمات التي اندلعت في مرحلة ما بعد الخليج كانت أزمات داخل الدول وليست أزمات بين الدول فقد كان التردد والارتباك واضحا على أسلوب الأمم المتحدة في المعالجة. فلم تهتم الأمم المتحدة مثلا اهتماما يذكر بها جرى في رواندا، بالقياس إلى حجم الكارثة هناك والتي أدت إلى مقتل مئات الألوف وتشريد حوالي مليوني شخص. ولم يكن الاهتمام الكبير دليل فاعلية دائمة. فقد

اهتمت الأمم المتحدة اهتماما كبيرا بالصومال وبالأوضاع الناجمة عن انهيار الدولة اليوغوسلافية، لكن الأمم المتحدة فشلت فشلا جزئيا أو كاملا في هاتين العمليتين.

وسوف نورد، على أي حال، بعض نماذج من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم، خلال هذه الفترة في المبحث القادم. لكننا نود فقط أن نشير هنا إلى أنه تعين على الأمم المتحدة أن تواجه أزمات دولية من نوع جديد تماما بنفس آلياتها القديمة التي استقرت خلال مرحلة الحرب الباردة في ظل نظام دولي اختفت فيه الحرب الباردة وترتب على اختفائها، نتيجة انتصار المعسكر الرأسمالي بقيادة الولايات المتحدة بروز هيكل جديد للقوى لم يكن لديه الدافع القوي لتطوير هذه الآليات. ولذلك لم تتحرك الأمم المتحدة تحركا فعالا لمواجهة الأزمات الدولية إلا في حدود ما يتمخض عنه هذا الهيكل من إرادة سياسية ومن موارد عسكرية واقتصادية يقبل وضعها تحت تصرفها.

المبحث الثالث

عمليات حفظ السلام في مرحلة ما بعد أزمة الخليج

أولاً : الصورة العامة:

تطورت عمليات حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة منذ نهاية حرب الخليج وحتى الآن، واتسع حجمها وتنوعت مهامها إلى الدرجة التي أصبحت فيها هذه العمليات تشكل جوهر ومحور نشاط المنظمة في كافة المجالات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين. ففي خلال الفترة من أبريل وحتى نهاية ديسمبر 1994، أي في مدى زمني يقل عن أربع سنوات، قامت الأمم المتحدة بسبع عشرة عملية من عمليات حفظ السلم تباينت أحجامها ومهامها كما تباين حظها من النجاح والفشل بشكل واضح. والواقع أنه مع اتساع هذه العمليات وتنوعها أصبحت عمليات حفظ السلم التي تقوم بها الأمم المتحدة تشكل منظومة متكاملة من الأنشطة. فإذا ما نظرنا إلى الصورة الكلية التي تشكلها هذه العمليات الآن فسوف نجد أمامنا صورة لجيش جرار يصل تعداده إلى حوالي 100 ألف شخص يخضعون لأوامر الأمين العام للأمم المتحدة موجود في قارات أوروبا وآسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية

قائمة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم بعد حرب الخليج (1991 – 1994)

م	اسم العملية		بداية ونهاية العملية	حجم القوة			الإجمالي
				شرطة	جيش	مراقب	
1	بعثة الأمم المتحدة لمراقبة الحدود العراقية – الكويتية	UNIKOM	ابريل 1991 –	–	881	243	1124
2	بعثة الأمم المتحدة الثانية لتقصي الحقائق في أنجولا	UNAVEM II	يونيو 1991 –	18	11	50	79
3	بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في السلفادور	ONUSAL	يوليو 1991 –	31	–	3	34
4	بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية	MINURSO	سبتمبر 1991–	49	48	237	334
5	بعثة الأمم المتحدة التمهيدية في كمبوديا (1)	UNAMIC	اكتوبر 1991–مارس 1992				
6	قوة الأمم المتحدة للحماية (يوغوسلافيا)	UNPROFOR	مارس 1992–	727	38130	680	39537
7	سلطة الأمم المتحدة المؤقتة في كمبوديا (1)	UNTAC	مارس 1992– سبتمبر 1993				
8	عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال (2)	UNOSOM I	ابريل 1992– ابريل 1993				
9	عملية الأمم المتحدة في موزمبيق	ONUMOZ	ديسمبر 1992– ديسمبر 1994	918	3941	204	5063
10	عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال	UNOSOM II	مايو 1993–	27	14941		14968
11	بعثة الأمم المتحدة لمراقبة الحدود بين أوغندا ورواندا (3)	UNOMUR	يونيو 1993– سبتمبر 1994				
12	بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في جورجيا	UNOMIG	أغسطس 1993 –	–	–	126	126
13	بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في ليبريا	UNOMIL	سبتمبر 1993 –	–	8	76	84
14	بعثة الأمم المتحدة في هاييتي	UBMIH	سبتمبر 1993 –	14	11	16	41
15	بعثة الأمم المتحدة للمعونة في رواندا	UNAMIR	اكتوبر 1993 –	80	5147	295	5522
16	مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في قطاع أوزو (4)	UNASOG	مايو 1994 – يونيو 1994				
17	بعثة مراقبي الأمم المتحدة في طاجكستان (5)	UNMOT	ديسمبر 1994 –			40	40

المصدر : جدول مشتق من : United Nations Peace Keeping, Information Notes, February 1995

(1) تشكلت بعثة الأمم المتحدة التمهيدية في كمبوديا من مجموعة اتصال يبلغ قوامها 50 ضابط اتصال بالإضافة إلى 20 خبيراً من خبراء المفرقعات ، ثم زاد عددها بعد ذلك ليضم 1100 فرد من بينهم فرقة هندسة ميدانية قوامها 700 شخص . أما عملية الأمم المتحدة الكبيرة في كمبوديا والتي بدأت عقب انتهاء مهمة البعثة التمهيدية مباشرة . فقد بلغت 19350 منهم فرقة 15991 مقاتلا، و3359 من رجال البوليس .

(2) بلغ عدد أفراد عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال حوالي 4219 فردا تم استيعابهم في المرحلة الثانية بعد ذلك .

(3) بلغ عدد أفراد هذه البعثة 81 مراقباً عسكريا.

(4) لم تتوافر لدينا بيانات عن عدد المراقبين الذين تم ارسالهم إلى قطاع أوزو للإشراف على انسحاب القوات الليبية بعد صدور حكم محكمة العدل الدولية لمصلحة تشاد .

(5) الأرقام الخاصة ببعثة الأمم المتحدة مؤقتة لأنها كانت ما تزال في بدايتها .

ويضم: مراقبين عسكريين لمراقبة وقف إطلاق النار، ومقاتلين لحماية مناطق آمنة أو لحماية قوافل إغاثة إنسانية أو لحماية وجود الأمم المتحدة نفسه أيا كان شكله، وخبراء مفرقعات لإزالة الألغام، وخبراء عسكريين ومدنيين من نوع خاص لجمع وتخزين أسلحة الفصائل المتصارعة وتسريح الجنود وإعادة تأهيلهم للوظائف المدنية، وضباط شرطة ورجال قانون وخبراء في حقوق الإنسان للإشراف على الانتخابات أو للتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان أو للمساعدة في تشكيل جهاز شرطة وطني قوى أو خبراء دوليين محليين للمساعدة في إعادة بناء مؤسسات الدولة في ظل مرحلة انتقالية... الخ. لكن مع اتساع وتنوع حجم نشاط الأمم المتحدة في هذا المجال بدأت في الوقت نفسه تتكشف عورات هذا النظام ومساوئه وأوجه قصوره بشكل واضح جدا.

وحيث إننا لا نستطيع أن نقوم بدراسة تفصيلية لكل عمليات حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة في مرحلة ما بعد الحرب الباردة فسوف نكتفي هنا بعرض الصورة العامة، من خلال جدول أو بيان عام، والتعليق عليها ببعض الملاحظات ثم تختار بعد ذلك ثلاثة نماذج ندرسها بقدر من التفصيل.

وفيما يلي قائمة بعمليات حفظ السلم التي قامت بها الأمم المتحدة عقب انتهاء حرب الخليج مباشرة وحتى 31 ديسمبر 1994، سواء كانت هذه العمليات قد انتهت أو ما تزال مستمرة حتى ذلك التاريخ. وتوضح أرقام القوات، بالنسبة للعمليات المستمرة، وضع هذه القوات في ذلك التاريخ تحديدا (أي 31 ديسمبر 1994).

ومن المفيد أن نعيد قراءة هذا الجدول في ضوء الملاحظات التالية:

أولاً: أن عددا من العمليات التي نفذتها الأمم المتحدة خلال هذه الفترة تمت بناء على معاهدات سلام أو اتفاقات تسوية بدأت أو تمت في المرحلة السابقة (التي أسميناها المرحلة الانتقالية) من أهم هذه العمليات: بعثة الأمم المتحدة الثانية في أنجولا، بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، عمليتا الأمم المتحدة في كمبوديا.

ثانياً: أن عددا من هذه العمليات قد أنهى مهمته بنجاح وبالتالي فقد أصبحت هذه العمليات في حكم المنتهية. ويلاحظ أن معظم العمليات التي

انتهت بنجاح هي عمليات تم ضع أسسها وتحديد صلاحياتها ومهماتها في المرحلة الانتقالية وبشكل واضح ومحدد لأنها كانت تتعلق بالإشراف على تسويات تم التوصل إليها بالفعل ولم تتشكل لمحاولة السيطرة على أوضاع غير محددة المعالم وتتسم بالسيولة كما حدث بعد ذلك في العديد من الحالات: الصومال، يوغوسلافيا، رواندا... الخ.

ثالثاً: أن حجم هذه العمليات تباين تباينا شديدا جدا. فهو في بعض العمليات لا يتجاوز عدة عشرات من المراقبين العسكريين (هايتي، ليبريا، جورجيا، طاجكستان) ولكنه في حالات أخرى يأخذ شكل التواجد المكثف حيث بلغ قوام العملية أحيانا حوالي 40 ألف فرد أي ما يزيد على عدة ألوية أو أكثر من فرقة عسكرية كاملة.

رابعاً: أن بعض هذه العمليات المحدودة جدا هو من النوع التقليدي (الإشراف على وقف إطلاق النار) ولكن معظمها ينتمي إلى نوع جديد، تم استحداثه في سياق التغيرات التي طرأت على النظام الدولي منذ منتصف الثمانينيات وتطور كثيرا خلال هذه المرحلة، وهو ما يطلق عليه «عمليات الأمم المتحدة متعددة المهام».

والواقع أن أهم ما يمكن أن نلحظه من تطور في هذا السياق هو أن هذه «العمليات المتعددة المهام» أدت في بعض الأحيان إلى أوضاع شديدة الغموض والتعقيد بحث أصبح الفرق بين عمليات «حفظ السلام» وعمليات «فرض السلام»، استنادا إلى الفصل السابع من الميثاق يكاد يتلاشى. ففي حالات كثيرة فوض مجلس الأمن قوات الأمم المتحدة المشاركة في هذه العمليات في استخدام القوة استنادا إلى الفصل السابع من الميثاق أو حدد مهامها ككل في سياق هذا الفصل.

ثانيا: بعض دراسات الحالة:

١- حالة نجاح شبه كامل: كمبوديا:

تعتبر عملية الأمم المتحدة في كمبوديا واحدة من أنجح وأشمل عمليات صنع السلام في تاريخ الأمم المتحدة على الرغم من أن هذه العملية لم تنجز بالضبط جميع المهام التي كلفت بها في سياق خطة واتفاقيات السلام والتي وقعت في 26 نوفمبر ١٩٩٠، ومع ذلك فإن مقارنة وضع كمبوديا قبل

أن تبدأ الأمم المتحدة مهمتها هناك ووضعها الآن تؤكد أن عملا عظيما قد أنجز لنقل كمبوديا من حالة الحرب والضياع التي عاشتها لفترة تزيد على ربع قرن إلى حالة تستطع معها أن تتطلع، ولأول مرة منذ فترة طويلة، بأمل نحو المستقبل. ولا شك أن جانبا كثيرا من هذا الإنجاز يعود إلى «الأمم المتحدة».

ولا يتسع المقام هنا لحديث تفصيلي عن الأزمة الكمبودية وعن دور الأمم المتحدة قي تسويتها وسنقتصر في عرضنا هنا على الخطوط العامة والأساسية لهذا الدور الذي تم على ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: هي مرحلة البحث عن تسوية سلمية: وقد سبق أن عرضنا لدور الأمم المتحدة في هذه المرحلة لأنها تمت خلال الفترة 1988-1990 والتي اتسمت بتقارب بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي كان من نتائجه المباشرة تنشيط عملية البحث عن تسويات سلمية للأزمات الإقليمية، وكانت كمبوديا في مقدمة هذه الأزمات. ونكتفي هنا فقط بتذكير القارئ بأن جميع الأطراف المحلية المنخرطة في الأزمة، أي الحكومة التي كانت قائمة في كمبوديا في ذلك الوقت بالإضافة في فصائل المعارضة الثلاث وهي الجبهة الوطنية الموحدة FUNCIPEC، وحركة التحرر الوطني الكمبودية KPLNF وحرب كمبوديا الديمقراطية المعروف باسم «الخمير الحمر» PDK، وكذلك جميع الأطراف الدولية والإقليمية التي لها صلة من قريب أو بعيد بالوضع في كمبوديا وقعت اتفاقية وخطة السلام أعلنت التزامها بهما. وقد لعبت الدول الخمسة دائمة العضوية في مجلس الأمن دورا محوريا ليس فقط في التفاوض على تفاصيل هذه الخطة وإنما أيضا في إقناع أو ممارسة الضغط على الفصائل المحلية أو القوى الإقليمية الحليفة لها لقبول الخطة والمعاونة في تنفيذها. وكان من الطبيعي أن يؤدي اتفاق الدول دائمة العضوية إلى منح الأمم المتحدة دورا مركزيا في الإشراف على تنفيذ هذه الخطة بالتنسيق الكامل مع الأمين العام. ولذلك أسندت خطة السلام في كمبوديا للأمم المتحدة دورا غير مسبوق على الإطلاق. ولذلك توقف مستقبل السلام في كمبوديا على قدرة الأمم المتحدة على القيام بهذا الدور الذي شمل مهام على درجة كبيرة من الاتساع والخطورة تمثلت في التالي: تنظيم وإدارة عملية انتخابية حرة ونزيهة والإشراف على

كل مراحلها، تنسيق عملية إعادة اللاجئين والمشردين، الإشراف أو حتى الهيمنة على الهياكل الإدارية في الدولة خلال المرحلة الانتقالية، والإشراف والرقابة على انسحاب كافة القوات الأجنبية من كمبوديا والتأكد من وقف إطلاق النار بين الفصائل المتحاربة وإيقاف أي دعم خارجي لها وخاصة ما يتعلق بإمدادات السلاح أو العتاد والرجال، نزع أسلحة وتسريح ما لا يقل عن 70٪ من الفصائل الأربع المتحاربة (بما فيها الفصيل الحكومي) التنسيق مع لجنة الصليب الأحمر للإشراف على تبادل الأسرى والإفراج عن المدنيين المعتقلين، وأخيرا دعم بنية السلام والاستقرار في كمبوديا بطريقة تضمن كفالة احترام حقوق الإنسان كما وردت في الإعلان العالمي وفي المواثيق والمعاهدات الدولية الأخرى.

والواقع أنه إذا كان إبرام خطة السلام والتزام الأطراف المحلية والإقليمية والدولية بها هو الخطوة الأساسية على طريق النجاح، فإنها تظل في نهاية الأمر حبرا على ورق يلزم لتحويله إلى واقع جهد ميداني ضخم وقدرة على التصرف وعلى اتخاذ القرارات لمواجهة آلاف المشاكل التفصيلية اليومية خصوصا أن الأمم المتحدة قد عهد إليها باختصار وبساطة إدارة الدولة الكمبودية خلال المرحلة الانتقالية. على أن تقوم الأمم المتحدة بتنفيذ الدور المسند إليها في اتفاقية السلام على عدة مراحل: الأولى سبق الحديث عنها..

المرحلة الثانية: بعثة الأمم المتحدة التمهيدية في كمبوديا UNAMIC

وقد استغرقت هذه المرحلة ستة أشهر حيث بدأت في أكتوبر 1991، أي قبل أن يتم الاتفاق على الخطة النهائية التفصيلية للتسوية، واستمرت حتى مارس 1992، وقد كان الهدف من إرسال هذه البعثة تقييم الأوضاع على الطبيعة وتقدير احتياجات الأمم المتحدة اللازمة لتمكينها من الاضطلاع بدورها بأعلى قدر ممكن من الكفاءة، لكنها بالإضافة إلى ذلك قامت بعدد من المهام التمهيدية اللازمة وتهيئة الأوضاع المحلية لاستقبال قوات الأمم المتحدة الأساسية وقد تحددت مهام هذه البعثة في قرار مجلس الأمن رقم 717 (16 أكتوبر 1991). وقد وصلت طلائع هذه البعثة في 9 نوفمبر 1991 وتكونت في البداية من خمسين ضابطا للاتصال بالإضافة إلى 20 خبيرا لإزالة الألغام والمفرقعات. أما ضباط الاتصال فقد شرعوا على الفور في

وضع شبكة للاتصالات بين الفصائل المحلية الأربع حتى يمكن للأمم المتحدة تذليل أي عقبة تعترض طريق تنفيذ العملية من خلال نظام واضح للقيادة والإدارة والاتصال. أما خبراء إزالة المفرقعات، فبالإضافة إلى إزالة الألغام والتأكد من سلامة الطرق الرئيسية التي يتعين أن تسلكها قوات الأمم المتحدة في البداية، فقد شرعوا على الفور في عملية تقييم ما هو مطلوب لإصلاح الجسور والكباري والطرق... الخ. وبناء على هذه الأعمال الأولية وافق مجلس الأمن في قراره رقم 728(8 يناير 1992) على خطة بعثة الأمم المتحدة التمهيدية في كمبوديا والتي استلزمت وحدة قوامها 1100 فرد من بينهم 700 فرد من الوحدات الهندسية العسكرية. وقد قامت هذه الوحدة بالأعمال التمهيدية اللازمة لتأمين وصول حوالي 8000 عربة أو مركبة من مختلف الأحجام تابعة للأمم المتحدة.

المرحلة الثالثة: «سلطة الأمم المتحدة المؤقتة في كمبوديا UNTAC

وهي المرحلة الرئيسية في عملية الأمم المتحدة. وقد أقر مجلس الأمن الخطة الخاصة بها في 19 فبراير 1992 وبدأت عملها في مارس 1992 وانتهت مهمتها في سبتمبر 1993، وبناء على هذه الخطة أرسلت الأمم المتحدة إلى كمبوديا قوات مسلحة قوامها15900 مقاتل بالإضافة إلى 3600 من رجال البوليس و 1000 مراقب مدني للانتخابات. وقد وزع هؤلاء الأفراد على ثماني إدارات: حقوق الإنسان، الانتخابات، الشؤون العسكرية، الإدارة المدنية، البوليس، إعادة التوطين، إعادة التأهيل، الإعلام والتعليم.

ولا يتسع المقام هنا للخوض في تفاصيل ما قامت به قوات الأمم المتحدة في كمبوديا لتنفيذ هذه المهام الضخمة التي أوكلت إليها. ولكن يكفي أن نذكر أن عملية الأمم المتحدة في كمبوديا واجهت عقبات ضخمة كادت أن تعصف بها وكان من أهمها رفض «الخمير الحمر» التعاون مع الأمم المتحدة والوفاء بما سبق أن تعهدوا به من التزامات. وقد كان لهذا الرفض انعكاسات لا يستهان بها على خطط الأمم المتحدة وقدرتها على المضي قدما في تنفيذ الخطة وأدى إلى تغيير جوهري في بعض مراحلها وخاصة ما يتعلق منها بنزع سلاح الفصائل المتحاربة وتسريحها لأنه لم يكن من الممكن أن تقوم الأمم المتحدة بنزع سلاح وتسريح الفصائل الأخرى وترك الخمير الحمر، كما لم يكن مقبولا أيضا منح «الخمير الحمر» وحدهم سلطة الفيتو

وعرقلة خطة الأمم المتحدة برمتها والوقوع تحت ابتزازها، وأمكن للأمم المتحدة أن تذلل العقبات الواحدة تلو الأخرى وأن تمضي قدما في تهيئة كافة الأجواء وتوفير كل الضمانات اللازمة لإجراء الانتخابات في أفضل جو ممكن من الحرية والنزاهة والحياد، وأجريت الانتخابات بالفعل وشارك فيها حوالي 90٪ من المسجلين على القوائم الانتخابية على الرغم من بعض العقبات التي حالت دون تأمين الوحدات الانتخابية في بعض الدوائر النائية التي يسيطر عليها «الخمير الحمر» واندلاع بعض حوادث العنف... الخ. وقبل أن تتم الانتخابات كانت قوات الأمم المتحدة قد تمكنت من إعادة توطين 362209 أفراد وتمكينهم من المشاركة في الانتخابات وإعداد برامج لتأهيلهم وتقديم المساعدة لهم... الخ. وقد أنفقت الأمم المتحدة على هذه العملية حوالي 1,7 بليون دولار تم تمويل معظمها من خلال التبرعات الاختيارية.

والواقع أنه رغم كل العقبات فقد توافرت للأمم المتحدة كل شروط النجاح وأهمها: اتفاق كل الأطراف الدولية والإقليمية، وبالذات الدول الخمس دائمة العضوية على تفاصيل عملية التسوية والتي حددت بدقة طبيعة دور قوات الأمم المتحدة وصلاحياتها وإصرار هذه الأطراف على إنجاح العملية. كذلك فإن اتفاق الأطراف المحلية كان عاملا رئيسيا في هذا النجاح على الرغم من نكوص فصيل «الخمير الحمر»، ذلك أن تعاون بقية الفصائل الثلاث وإصرارها على إنجاح خطة الأم المتحدة ساعد على عزل «الخمير الحمر» وعلى مزيد من التلاحم بين الأمم المتحدة وهذه الفصائل الثلاث. وعندما تهيأ هذا الجو المحلي والإقليمي والعالمي الملائم كانت قوة الدفع من أجل التسوية والديمقراطية من الضخامة بحيث أمكن لصناع السلام التابعين للأمم المتحدة أن يحولوا الاتفاقيات المرسومة على الورق إلى واقع نقل كمبوديا من حالة إلى حالة أفضل بكثير على الرغم من استمرار بعض المشكلات. ولذلك تعتبر هذه العملية واحدة من أضخم وأنجح عمليات الأمم المتحدة «المتعددة المهام».

2- حالة الصومال

كان الوضع الداخلي في الصومال متأزما بدرجة شديدة مع نهاية الثمانينيات حيث كانت شرعية نظام سياد بري، الذي استمر في السلطة

لفترة طويلة قد بدأت تتآكل بعد سلسلة من الهزائم الخارجية والفشل الداخلي. ولكن ما إن تمكنت فصائل المعارضة المتحالفة ضد هذا النظام من الإطاحة به وهرب سياد بري في يناير 1991 حتى تفجر الصراع بين رفقاء السلاح واندلعت حرب أهلية ضروس تمركزت في مقديشيو في البداية ثم ما لبثت أن عمت البلاد. وكان أكثر أشكال هذا الصراع حدة هو الذي دب بين جناحي حركة «المؤتمر الصومالي الموحد» بسبب تعيين على مهدي محمد رئيسا مؤقتا للصومال، بعد هروب سياد بري إلى الخارج، ورفض الجنرال فارح عيديد لهذا التعيين باعتباره أحق منه في هذا المنصب نظرا للدور الذي لعبه في الإطاحة بحكم سياد بري. وقد أدى هذا الصراع وانتشاره في أعقاب مرحلة طويلة من القتال ضد نظام سياد بري إلى تحلل الدولة الصومالية وغياب الحكومة المركزية فعمت الفوضى والخراب. وبالإضافة إلى الأعداد الضخمة من القتلى والجرحى واللاجئين والمشردين بسبب الحرب كانت وكالات الأنباء العالمية تتناقل صورا مروعة لمجاعة بدأت تتهدد البلاد بأسرها.

ولأن المأساة الصومالية كانت مأساة داخلية في الأساس، وكانت قدرة الأطراف الإقليمية أو الدولية على التأثير عليها أو وقفها محدودة، فقد بدا تردد المجتمع الدولي واضحا حول كيفية التصرف حيال أزمة تعد شأنا داخليا يحظر على الدول الأخرى أو حتى على الأمم المتحدة نفسها التدخل فيه. وكان الاتجاه السائد في البداية هو أن أقصى ما تستطيع الأمم المتحدة أن تفعله هو تقديم المساعدة الإنسانية من ناحية ومحاولة التنسيق مع الدول المجاورة ومع المنظمات الإقليمية ذات الصلة مثل جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة المؤتمر الإسلامي لجمع الفصائل المتحاربة حول مائدة التفاوض ومساعدتهم على التوصل إلى تسوية. و مع تعثر جهود التسوية وغياب بيئة داخلية ملائمة لوصول المعونات الإنسانية إلى مستحقيها بدأت الأمم المتحدة تبحث عن طريق لإنقاذ الصومال من نفسها. لكن الأمم المتحدة وجدت نفسها تنغمس تدريجيا في أوحال أزمة استنفدت جزءا كبيرا من جهودها ومواردها على مدى أربع سنوات متواصلة دون أن تحقق إنجازا يتناسب مع ما بذل من جهد أو ما أنفق من موارد. وارتكبت الأمم المتحدة أخطاء كبيرة زجت بها لكي تصبح طرفا في صراع

قبلي داخلي لا علاقة لها به ويحرمه ميثاقها. وانتهى بها المطاف إلى أن تقوم بسحب ما يقرب من 45 ألف جندي من قواتها دون أن تتحقق الأهداف التي أعلنت أنها ذهبت لتحقيقها في الصومال.

ثالثاً: حالة فشل كاشفة لسوءات النظام العالمي الجديد: البوسنة والهرسك:

صدر عن الأمم المتحدة منذ بدأ تدخلها رسميا في الأزمة الناجمة عن إنهاء الدولة اليوغوسلافية السابقة وحتى كتابة هذه السطور ما يزيد على مائة قرار. ولن يتسع المقام هنا لدراسة تفصيلية لطبيعة الدور الذي لعبته الأمم المتحدة في «البوسنة والهرسك» ولكننا سنكتفي بتتبع وتحليل الاتجاهات العامة لتطور هذا الدور ونظرا لحساسية القارئ العربي والمسلم عموما الشديدة وتفاعله الوجداني مع هذه القضية فإننا نود أولا أن نعرض لعدد من الملاحظات الأولية اللازمة لإعانته على الفهم الصحيح والموضوعي لهذه الأزمة قبل أن ندخل في دراسة الدور الذي قامت به الأمم المتحدة فيها.

الملاحظة الأولى: هي أن الأمم المتحدة لم تتدخل بشكل منفصل في البوسنة والهرسك ولا توجد لها عملية خاصة لحفظ السلام في هذه الدولة تحديدا. وإنما جاء تدخل الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك في سياق اهتمام الأمم المتحدة بالأزمة العامة الناجمة عن انهيار الدولة اليوغوسلافية التي نجم عنها عدد من الأزمات الفرعية المرتبطة عضويا أو المتشابكة على نحو غاية في التعقيد. وبالتالي فإن عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام في البوسنة هي جزء من عملية أوسع تشمل خمسا من جمهوريات يوغوسلافيا السابقة وهي: كرواتيا، البوسنة والهرسك، مقدونيا، صربيا، والجبل الأسود.

وكانت يوغوسلافيا السابقة قد بدأت تتفكك عمليا عندما أعلنت جمهوريتا سلوفينيا وكرواتيا في 25 و 26 يونيو 1991 انفصالهما، من جانب واحد، عن اتحاد الجمهوريات اليوغوسلافية الست بينما رفض البرلمان الفيدرالي ببلجراد إعلان الاستقلال واعتبره منافيا للدستور. وفي الوقت نفسه أعلنت الحكومة المركزية في بلجراد أن هذا الإعلان باطل دستوريا

وطالبت قيادات الجيش بالتدخل، مما شكل البداية الأولى للحرب الأهلية. واستمرت الحرب الطاحنة شهورا طويلة قبل أن تتمكن المجموعة الأوربية بالتعاون مع مجلس الأمن وأطراف دولية أخرى من التوصل إلى وقف لإطلاق النار. ولذلك فإن تدخل الأمم المتحدة من خلال عملية لحفظ السلام جاء في سياق الحرب بين الجيش الفيدرالي، الذي يسيطر عليه الصرب، وجيوش كل من سلوفينيا وكرواتيا. ولم تكن مشكلة البوسنة قد ظهرت بعد إلى حيز الوجود. وقد أمكن بسهولة احتواء الموقف نسبيا بعد اعتراف أوروبا، تحت ضغط ألمانيا، باستقلال سلوفينيا وكرواتيا على الرغم من أن الوضع في كرواتيا تحديدا ظل غير مستقر بسبب إقليم كرايينا الذي يسيطر عليه الصرب والذي لم تتمكن حكومة كرواتيا المركزية من السيطرة عليه.

وكانت حكومة البوسنة هي أكثر جمهوريات يوغوسلافيا السابقة حرصا على الاحتفاظ بصيغة الاتحاد الفيدرالي أو أي صيغة أخرى تحول دون تفتت يوغوسلافيا تفتتا كاملا. لكنها بدأت تخشى جمهورية الصرب بعد أن حصلت سلوفينيا وكرواتيا على استقلالهما ورفضت أن تدخل في اتحاد مع ما تبقى من جمهوريات يوغوسلافيا السابقة واشترطت وجود سلوفينيا وكرواتيا في أي صيغة وحدوية. وفي سياق تزايد النزعة الشوفينية والقومية الصربية الرامية إلى إقامة «دولة صربيا الكبرى» أعلنت الأقلية الصربية في جمهورية البوسنة استقلالها وإقامة جمهورية خاصة بها، وطالبت بالانضمام إلى ما تبقى من اتحاد يوغوسلافيا. ورفضت جمهورية البوسنة والهرسك مطالب الأقلية الصربية وبعد إجراء استفتاء صوت 68٪ (أي كل القوميات غير الصربية تقريبا) لصالح الاستقلال. ورفض الصرب نتائج هذا الاستفتاء وبدأت الحرب «الأهلية» داخل البوسنة أيضا.

الملاحظة الثانية: أن الصراع في البوسنة والهرسك ليس صراعا دينيا وإنما هو صراع عرقي. وهو، كما ذكرنا، صراع أوسع من حدود جمهورية البوسنة والهرسك ويشمل دول البلقان كلها. ومع ذلك فإن البعد الديني هو أحد مكونات هذا الصراع خصوصا أن الصرب هم في غالبيتهم العظمى أرثوذكس والكروات هم في غالبيتهم العظمى كاثوليك أما البوسنويون فهم مسلمون. وكان من السهل على سلوفينيا أن تحسم قضية استقلالها بسرعة

دون مشكلات كبرى، بعد توافر الدعم الألماني، لأن 90٪ من سكانها سلوفينيون. أما كرواتيا فقد واجهت مشكلات أكثر تعقيدا لأن بعض أقاليمها تسكنها أغلبية صربية، مثل أقاليم كرايينا وسلافونيا الشرقية وسلافونيا الغربية. وأصبحت البوسنة هي بؤرة الصراع الاثني لأنها مشتتة اثنيا حيث يشكل المسلمون حوالي 42٪ فقط من السكان (أي أنهم ليسوا أغلبية ولكنهم أكثر الأقليات عددا). يليهم الصرب ويمثلون حوالي 32٪ من سكان البوسنة ثم الكروات وتبلغ نسبتهم 18 ٪. من إجمالي عدد السكان بالإضافة إلى قوميات أخرى متناثرة يصل مجموعها إلى 8٪. من إجمالي عدد السكان.

الملاحظة الثالثة: أن لهذا الصراع العرقي في يوغوسلافيا السابقة وفي المناطق المحيطة بها جذور تاريخية عميقة وشديدة الحساسية. وهذا الصراع التاريخي الممتد هو الذي يفسر إلى حد كبير الانقسام الحاد داخل الدول الأوروبية حول هذه المسألة. فالصرب هم حلفاء تاريخيون لروسيا ولليونان أيضا. واليونان لها أطماع في جمهورية مقدونيا. وتعاني جمهورية الصرب نفسها من مشاكل انفصالية في إقليمين تابعين لها ويتمتعان بالحكم الذاتي وهما إقليم «كوسوفو» الذي يشكل المسلمون فيه 92٪ وهم من أصل ألباني ويودون الانضمام إلى ألبانيا، وإقليم فيوفودنيا الذي يرغب في الانضمام إلى المجر. وبالتالي فإن الفشل في احتواء الحرب الدائرة في يوغوسلافيا السابقة يحمل في طياته مخاطر امتدادها إلى كل أوروبا، لأنه إذا اتسع نطاق الحرب فمن السهولة بمكان أن تصبح كل من روسيا واليونان وألبانيا على الأقل أطرافا مباشرة فيها.

والواقع أن أي تقييم موضوعي وأمين لدور الأمم المتحدة في معالجة المشكلات المتعلقة بانهيار الدولة اليوغوسلافية، وعلى الأخص ما يتعلق منها بالبوسنة والهرسك، لا بد أن ينطلق من حقيقة أن البعد الدولي أو الخارجي فيها شديد الوضوح على الرغم من أن جوهرها قد يكون صراعا داخليا. وبالتالي فإن دور الأمم المتحدة يجب أن ينظر إليه، في جانب رئيسي منه على الأقل، من منظور مدى توافقه مع ضمانات الأمن الجماعي المنصوص عليها في الميثاق، وليس فقط من منظور مسؤوليات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتسوية السلمية للأزمات الدولية أو دورها للحيلولة دون تصاعد النزاعات أو الحد من انتشارها أو رعاية حقوق الإنسان.... الخ فمن الناحية

القانونية، تعتبر جمهورية البوسنة والهرسك، وخاصة منذ قبولها عضوا في الأمم المتحدة في 22 مايو 1992، دولة مستقلة ذات سيادة لها كافة الحقوق وعليها كافة الواجبات المتعلقة بالعضوية. ومن هذا المنطلق فإن الفرز بين قانونية المواقف والإجراءات المختلفة، بما فيها تلك التي تتخذها الأمم المتحدة أو توافق عليها، يحدده مدى اتساق هذه المواقف مع استقلال دولة البوسنة وسيادتها وسلامة وتكامل أراضيها. وتأسيسا على هذه البديهة سوف نحاول إلقاء الضوء على ما قامت به الأمم المتحدة في مجال معالجة قضية البوسنة الذي اتخذ ثلاثة محاور رئيسية للحركة: إجراءات تحفظية ووقائية للحيلولة دون انتشار النزاع، والبحث عن تسوية سلمية للأزمة، والقيام ببعض المهام الميدانية من خلال «قوة الأمم المتحدة للحماية»، والإجراءات القسرية.

أولا: الإجراءات التحفظية والوقائية:

كان أول قرار اتخذه مجلس الأمن عندما بدأ يبحث في ملف الأزمة اليوغوسلافية هو القرار 713 الصادر في 25 سبتمبر 1991، والذي تم بموجبه، وبناء على الفصل السابع من الميثاق فرض حظر عام وكامل على إرسال الأسلحة أو أية معدات عسكرية إلى أن يقرر المجلس غير ذلك بعد التشاور بين الأمين العام وحكومة يوغوسلافيا. في ذلك الوقت كان القتال الناشب في يوغوسلافيا يدور أساسا حول استقلال كرواتيا وسلوفينيا ولم يكن القتال قد تفجر بعد داخل البوسنة. وقد هدف مجلس الأمن من هذا القرار إلى تفادي تفاقم القتال وامتداد الصراع والأعمال العسكرية إلى مناطق أخرى في البلقان وجنوب أوروبا.

وربما كان لهذا القرار ما يبرره في البداية كإجراء وقائي وتحفظي. لكن مع حصول كل من كرواتيا وسلوفينيا ثم البوسنة والهرسك على الاستقلال وقبولها جميعا في نفس التوقيت وهو 22 مايو 1992، كأعضاء في الأمم المتحدة فإن هذا القرار كان في حاجة إلى إعادة نظر وخصوصا على ضوء فشل مساعي التسوية السلمية واستمرار القتال وخصوصا في البوسنة والهرسك. ذلك أن الوضع الجيواستراتيجي الخاص بالمسلمين هناك ترتب عليه أن يصبحوا هم أكثر المتضررين بهذا القرار على الرغم من أنهم هم الضحية الأساسية في الأزمة والطرف الأضعف فيها. فالصرب تساندهم

دولة الصرب ودولة الجبل الأسود وحدودها مفتوحة معهم، والكروات تساندهم دولة كرواتيا على الجانب الآخر. وبالتالي أدى هذا القرار إلى تكريس تفوق الصرب في الصراع ومن ثم كان له تأثير عكسي حيث أغرى الصرب بمزيد من التشدد أملا في كسب الصراع عسكريا. كذلك فإن إحكام الرقابة على هذا القرار لم تكن فعالة إلا للحيلولة دون وصول السلاح إلى المسلمين لأنه كان باستطاعة روسيا واليونان وبلغاريا مد الصرب بالسلاح بطرق ووسائل يصعب الرقابة عليها. وبصرف النظر عن مدى توافر سوء النية من عدمه، فإن الحيلولة دون تمكين مسلمي البوسنة من ممارسة حق الدفاع الشرعي عن النفس، على المستويين الفردي والجماعي، وفي الوقت نفسه عدم تشغيل آليات الأمن الجماعي لضمان حمايتهم، كما سنشير فيما بعد، شكل صدمة قاسية ليس فقط للدول الإسلامية ولكن أيضا للعديد من الأوساط الليبرالية في الغرب نفسه.

ثانيا: البحث عن تسوية سلمية:

لا شك أن الأمم المتحدة بذلت، طوال السنوات الأربع المنصرمة منذ اندلاع الحرب وحتى الآن، جهدا هائلا لجمع كافة الأطراف والتوسط للتوصل إلى تسوية مقبولة ومتفق عليها من الجميع. لكن المشكلة أن موازين القوى على الساحة كانت مختلة اختلالا شديدا، وخاصة في الصراع داخل البوسنة والهرسك، لصالح الصرب. وبالتالي فما لم يكن هناك اتفاق على الخطوط العريضة للتسوية بين الدول الكبرى تضمن حدا أدنى من العدالة القائمة على احترام مبادئ وميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي، وتكون فيه الأمم المتحدة مستعدة لفرض هذه التسوية، أو على الأقل وضع خطوط حمراء أمام الأطراف لا يجوز تجاوزها وإلا تعرضوا للعقاب، فإن الطرف الأقوى يصبح دائما في وضع أفضل لمحاولة فرض شروطه بقوة السلاح. وهذا هو ما حدث. فالدول الكرى نفسها لم تكن متفقة على شكل التسوية أو على طبيعة الخطوط الحمراء التي لا يتعين على أي طرف تجاوزها. والشيء الوحيد المشترك الذي يمكن استنتاجه من سلوك الدول الكبرى طوال الفترة السابقة هو اتفاقها جميعا، فيما يبدو، على الحيلولة دون قيام دولة مستقلة يشكل المسلمون أغلبيتها. ولذلك لم يتضمن أي قرار من قرارات مجلس الأمن، التي تجاوزت المائة حول هذه الأزمة، ما يشير

إلى التزامه بالمحافظة على سلامة وتكامل أراضي البوسنة أو ضمان استقلالها أو وجوب أن يرتكز أي حل للأزمة على هذه المسلمة. وفيما عدا ذلك لم تتفق الدول الكبرى على حل.. روسيا واليونان انحازتا انحيازا واضحا إلى جانب الصرب واتسمت مواقف بريطانيا وفرنسا وألمانيا بالغموض أحيانا والتضارب أحيانا أخرى على الرغم من أن فرنسا وبريطانيا قدما الشطر الأعظم من قوة «الأمم المتحدة للحماية» كما سنشير فيما بعد، أما الولايات المتحدة فقد حاولت استغلال مشكلة يوغوسلافيا للمزايدة على الموقف الأوروبي وإضعاف أوروبا سياسيا.

وقد اعتمدت جهود الأمم المتحدة في الوساطة ومحاولات التسوية السلمية اعتمادا أساسيا على الجماعة الأوروبية لكن معظم جهود الجماعة الأوروبية المنفردة باءت بالفشل. وظلت الولايات المتحدة هي الفاعل الأكثر قدرة على تحريك الأحداث، فالولايات المتحدة هي التي قادت وروجت لفكرة إقامة اتحاد فيدرالي بين المسلمين والكروات البوسنويين تمهيدا لقيام اتحاد كونفدرالي بعد ذلك مع كرواتيا. وقد تم توقيع الإطار العام لهذا الاتفاق في واشنطن في أول مارس 1994 وأعقبه، في 10 مايو، التوقيع، في واشنطن أيضا على الاتفاقيات الخاصة بإقامة الاتحاد الفيدرالي. وكان هذا التحرك هو الذي ساعد على نجاح الجهود الرامية إلى إنشاء مجموعة الاتصال الدولية الخاصة بالبوسنة والمكونة من الولايات المتحدة وروسيا الاتحادية وفرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة. وتمكنت هذه المجموعة في النهاية من الاتفاق حول خطة للسلام تقوم على اقتسام الأراضي بين المسلمين والكروات من ناحية وبين الصرب من ناحية أخرى على أساس51٪ للمسلمين والكروات و 49٪ للصرب ورغم أن هذا التقسيم يعتبر، بكل المقاييس، مجحفا بحقوق المسلمين والكروات والذين يشكلون معا ضعف عدد السكان الصرب، إلا أن الكروات والمسلمين قبلا الخطة بينما رفضها الصرب. وكان تنفيذ هذه الخطة على أرض الواقع يقتضي تخلي الصرب، والذين كانوا يسيطرون آنذاك على حوالي 70٪ من الأراضي، عن ربع الأراضي التي يحتلونها بالفعل. وهو ما لم يقبلوا به لأنهم أدركوا تماما أنه لن يحدث مطلقا إجماع بين الدول الأوربية على إجبارهم على قبول الخطة. وكان رفض الصرب لهذه الخطة هو السبب الرئيسي الذي أدى إلى قيام مجلس

الأمن بتشديد العقوبات ضدهم (القرار 2 94 لسنة 94) وكذلك الضغط على جمهورية صربيا لإغلاق حدودها مع صرب البوسنة (القرار 943 لسنة 94). لكن حتى كتابة هذه السطور لم يكن لهذه القرارات، فيما يبدو تأثير حاسم على صرب البوسنة ومن ثم فليس من شأنها إقناعهم أو ردعهم عن المضي قدما في خططهم الرامية إلى فرض شروطهم بقوة السلاح(*). وبالتالي فقد كان من الواضح تماما أنه ما لم يتم تعديل موازين القوى على أرض الواقع، وهو ما لم يكن ممكنا بسبب استمرار حظر السلاح ضد المسلمين، أو اتخاذ إجراء عسكري ضد صرب البوسنة، وهو ما لم يكن ممكنا بسبب تردد مجلس الأمن وانقسام المجتمع الدولي وتحول قوات الأمم المتحدة، كما سنشير حالا، إلى رهينة لصالح الصرب، فلن يصبح بالإمكان التوصل إلى تسوية إلا عن طريق تقديم المزيد من التنازلات إلى الصرب.

ثالثا: دور ومهام «قوة الأمم المتحدة للحماية UNPROFOR

يجب أن نتذكر أن هذه القوة أنشئت أساسا كقوة لحفظ السلام في كرواتيا وليس في البوسنة (القرار 724 في 15 ديسمبر 1991) وتركزت مهمتها الرئيسية في البداية على حماية المناطق الثلاث ذات الأغلبية الصربية داخل جمهورية كرواتيا وهي كراينا وسلافونيا الشرقية وسلافونيا الغربية. وكان ذلك يبدو وقتها إجراء وقائيا للحيلولة دون انتشار النزاع ومحاولة احتوائه تمهيدا لتسويته. لكن تدخل الأمم المتحدة تم في ظل اتفاقيات هشة لوقف إطلاق النار لم تلبث أن خرقت مرارا وتكرارا. وبالتالي فقد أدى تطور النزاع وانتشاره في البوسنة والهرسك إلى اتساع حجم «قوة الحماية الدولية» بالتدريج اتساعا أفقيا كبيرا، ليصل مع نهاية 94، إلى 39353 شخصا منهم 38130 شخصا قوات مسلحة، إضافة إلى 727 من رجال الشرطة، 680 من المراقبين العسكريين غير المسلحين. وأصبحت تغطي جمهوريات يوغوسلافيا السابقة الخمس كرواتيا، البوسنة والهرسك، مقدونيا بالإضافة إلى بعض عناصر مراقبة في الجبل الأسود وصربيا. كما توسعت

(*) انظر الهامش الوارد في ص 319حول طلب قيام الأمم المتحدة من قوات حلف الناتو توجيه ضربات جوية لمواقع صرب البوسنة لإجبارهم على الانسحاب لمسافة عشرين كيلو مترا عن سراييفو وتوالي هذه الضربات إلى الحد الذي أدى لخضوع صرب البوسنة لمطالب الأمم المتحدة وقبولهم للتفاوض على المبادرة الأمريكية، وبدء سحب قواتهم المحاصرة لسراييفو. (هيئة التحرير).

مهامها رأسيا اتساعا كبيرا لتشمل مهام شديدة التنوع من أهمها: مراقبة وقف إطلاق، مراقبة الحدود، حماية قوافل الإغاثة الإنسانية، حماية المناطق الآمنة (وهي أنواع: مناطق أمن Security zones ومناطق وردية Pink zones في كرواتيا، وملاذات آمنة safe areas في البوسنة... الخ)، ومراقبة أوضاع حقوق الإنسان وغيرها من المهام العديدة.

وقد صدر بخصوص تحديد وتوسيع صلاحيات وتجديد فترة وجود هذه القوات عشرات القرارات لا مجال لفحصها هنا بالتفصيل. لكن الصورة العامة تشير إلى أن هذه القوات وجدت صعوبات جمة في قيامها بمهامها. ورغم أنها تمكنت من توصيل عشرات الآلاف من أطنان المواد الغذائية إلى ما يقرب من 4,5 مليون شخص، وهو عمل يتعين تقديره واحترامه، فإنها لم تتمكن من حماية أوضاع حقوق الإنسان، حيث حدثت انتهاكات جسيمة لهذه الحقوق ربما من جميع الأطراف ولكن وعلى نحو أخص من الصرب. فقد قام هؤلاء العرب بجرائم إبادة وتطهير عرقي واغتصاب للنساء وقتل الأطفال والشيوخ... الخ.

لكننا نود أن نشير هنا على وجه التحديد إلى قضية الملاذات الآمنة في البوسنة التي أدت إلى إضعاف دور الأمم المتحدة إلى درجة تعرضها للمهانة. وقد أصدر مجلس الأمن قرارات متعددة حددت مناطق آمنة وهي بالترتيب: سراييفو والمطار القريب منها، سربرينتشا، توزلا، زيبا، جوراجده، بيهاتش. وقد تعرضت جميع هذه المناطق في مرحلة أو أخرى للقصف بالمدفعية أو حتى غارات الطيران أحيانا (رغم فرض حظر الطيران على كل أجواء البوسنة). ومع ذلك فلم تتمكن قوات الأمم المتحدة من حماية هذه المناطق. ورغم اتخاذ القرار تلو الآخر بإدانة الصرب والسماح لحلف شمال الأطلنطي بتوجيه ضربات جوية، فإن العالم كله تابع مذهولا، سلسلة لا تنتهي من الإجراءات المعقدة من الأمين العام إلى الممثل الشخصي للأمين العام في البوسنة، إلى القائد الميداني لقوة الحماية في البوسنة ناهيك عن الإجراءات الخاصة بهياكل صنع القرار داخل حلف الأطلنطي نفسه قبل أن تبدأ هذه الغارات. وعندما تمت بدت وكأنها عملية مسرحية أكثر منها عملية قتالية. الشيء الغريب أنه لإجهاض أو لردع حلف شمال الأطلنطي عن القيام أو تكرار مثل هذه الغارات لم يتردد الصرب في احتجاز قوات الأمم المتحدة

وأخذهم كرهائن. ومع ذلك كان رد فعل مجلس الأمن سلبيا للغاية، ولوحظ على الفوز ذلك الاختلاف بين رد فعل الأمم المتحدة في مواجهة الجنرال عيديد في الصومال ورد فعلها تجاه الصرب في البوسنة رغم أن الفارق كبير بين ما ارتكبه كل منهما من جرائم.

وكان من الواضح أن حرص الأمين العام للأمم المتحدة قد تركز على حماية قوات الأمم المتحدة وعلى تجنب أن تصبح هذه القوات طرفا في الأزمة على أي نحو. ففي التقرير الذي قدمه إلى مجلس الأمن في عام كامل حرص على «إعادة تعريف» مفهوم المناطق الآمنة مؤكدا أن المقصود بها حماية البشر وليس الأرض حتى لا تتحول الأمم المتحدة إلى طرف في المشكلة، كما لفت الأنظار في هذا التقرير إلى أنه لا يتعين أن تطغى قضية تأمين هذه المناطق على مهمة الأمم المتحدة «الأصلية» وهي تقديم المعونة الإنسانية، وضرورة الأخذ في الاعتبار محدودية الموارد التي في حوزة قوات الأمم المتحدة بالنظر إلى الأولويات المتناقضة التي تواجهها عندما يتعين تحديد مهام هذه القوات، وأخيرا أكد أن هذه المناطق الآمنة ليست حلا وإنما هي إجراء مؤقت بطبيعته. ورغم وجاهة ومنطق بعض هذه الحجج، فإنه تبين في ما بعد أن الأمم المتحدة لم تكن-حتى في حدود فهم الأمين العام لمعنى المنطقة الآمنة-قادرة على حماية البشر. فعندما سقطت سربرينتشا ثم ذيبا تحت جحافل الصرب، ولم تتمكن قوات الأمم المتحدة من حماية «البشر المسلمين» الذين كانوا قد لجئوا إليها بعد أن صدقوا أنها «ملاذات آمنة لهم، اتضح بما لا يدع أي مجال للشك أن عجز الأمم المتحدة اقترب كثيرا من حدود المؤامرة. وتتحمل الدول الكبرى المسؤولية الرئيسية بالطبع في هذا الهوان الذي لحق بقوات الأمم المتحدة في البوسنة.

رابعا: الإجراءات القسرية:

اتخذ مجلس الأمن إجراءات قسرية كثيرة وفقا للفصل السابع من الميثاق.

فكما سبق أن أشرنا فرض مجلس الأمن على جميع الدول عدم إرسال أي أسلحة أو معدات عسكرية إلى أي من جمهوريات يوغوسلافيا السابقة. ولكن هذا الإجراء لم يكن عقوبة وإنما كان إجراء تحفظيا هدف إلى الحيلولة دون توسيع نطاق الصراع على الرغم من أنه أصاب المسلمين تحديدا، وهم

الضحية، بالأذى الأكبر. لكن معظم قرارات مجلس الأمن التي اتخذت بعد ذلك وفقا للفصل السابع كانت إما ضد جمهوريتي صربيا والجبل الأسود، اللتين فرضت عليهما عقوبات شاملة (القرارات 752, 757, 760 غيرها) وأيضا ضد صرب البوسنة الذين صدرت ضدهم إدانات كثيرة بسبب ما ارتكبوه من جرائم سواء ضد المسلمين والكروات أو ضد قوات الأمم المتحدة، أو لعرقلة مهام وعمل هذه القوات أو الاعتداء عليها واحتجازها. وقام مجلس الأمن بفرض حظر جوي لمنع الطيران العسكري في جميع أنحاء البوسنة وأخيرا صرح لحلف شمال الأطلنطي باستخدام الضربات الجوية ضد المواقع الصربية.

لكن أيا من هذه القرارات لم تكن لها فاعلية تذكر على سير الأحداث حتى قرار مجلس الأمن رقم 808، الصادر في 22 فبراير 1993 والذي اعتبر في حينه جريئا، حيث قضى بإنشاء محكمة دولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن المخالفات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني، انتهى بإنشاء محكمة محدودة الإجراءات والاختصاصات ومقيدة بطريقة تجعلها غير قادرة على تحقيق الهدف الذي كان يرجى منها.

لذلك كله ظل الوضع في يوغوسلافيا السابقة مرهونا بموازين القوى على أرض الواقع ولم تتمكن الأمم المتحدة، رغم وجودها المكثف هناك، من الدفاع عن المبادئ أو المثل العليا المعلنة في ميثاقها وأصبح الاحتكام للسلاح هو وحده القادر على تغيير الوضع على أرض الواقع. وهو حل كان باستطاعة كرواتيا أن تلجأ إليه في النهاية وهو ما يحدث في الوقت الحاضر، لفرض سيطرتها على أراضيها بعد أن فشلت كل السبل الأخرى. لكن مثل هذا الحل ليس متاحا، للأسف بالنسبة لشعب البوسنة المسلم بسبب الحصار المضروب حوله، على الرغم من أن الانتصارات الأخيرة التي حققتها كرواتيا قد تفتح أمامه طاقة نور في هذا النفق المظلم، بعد أن تحول مفهوم «الأمن الجماعي» في ظل النظام العالمي «الجديد» إلى محاولة «لإدارة الفوضى الدولية.

11

الأمم المتحدة وإعادة ترتيب الأولويات في النظام العالمي الجديد

مقدمة

بسقوط وتفكك «منظومة» الدول الاشتراكية ثم الاتحاد السوفييتي نفسه اختفى الصراع بين الشرق والغرب بالمعنى الذي عرفه النظام الدولي في مرحلة الحرب الباردة. لكن الصراع بين الشرق والغرب لم يكن هو السمة الوحيدة للنظام الدولي ثنائي القطبية. ففي أحشاء هذا النظام أيضا ولد محور آخر للصراع بين الشمال والجنوب. وهناك من يرى أن اختفاء الصراع بين الشرق والغرب في ظل النظام العالمي الجديد سوف يضاعف من حدة الصراع على محور الشمال والجنوب. ومع التسليم بأن هذا الافتراض قد يكون صحيحا فإن البيئة الدولية المحيطة بصراع الشمال والجنوب قد تغيرت كلية، ومن ثم فإن هذا الصراع، مع التسليم بوجود أساس موضوعي متجذر له، سوف يأخذ أشكالا جديدة تماما وسوف يمارس بوسائل وأساليب أو آليات مختلفة كلية.

على صعيد آخر فقد برزت خلال السنوات العشر الماضية، ونتيجة تراكم التداعيات المترتبة على التقدم العلمي والتكنولوجي منذ الثورة الصناعية وحتى الآن، معالم مجتمع كوني أصبحت له سماته ومشاكله الخاصة والتي يستحيل معالجتها إلا على أساس كوني. فقد برزت المشكلات المترتبة عي أسلحة الدمار الشامل، واختلال الأنساق البيئية، والإرهاب، والهجرة، والإيدز والمخدرات وغيرها باعتبارها مشكلات كونية يستحيل على أي دولة أن تتحصن منفردة ضد كل ما قد يترتب عليها من أخطار. لكن هذه الظواهر أو المشكلات ليست في الواقع ظواهر أو مشكلات جديدة، وإنما هي مشكلات موجودة ومعروفة منذ سنوات طويلة، ولا يوجد جديد، حتى بالنسبة لأبعادها الكونية والتي كانت معروفة ومرصودة منذ زمن. الجديد هو في معدلات تسارع هذا الاتجاه نحو الكونية وفي موازين القوى الدولية والتي ستتحكم في شكل الحلول المقترحة لهذه المشكلات في المستقبل. فمما لا شك فيه أن هيكل موازين القوى في النظام العالمي «الجديد»، بعد سقوط المعسكر الاشتراكي وانهيار الاتحاد السوفييتي، سوف يفرز جدول أعمال جديدا يعاد فيه ترتيب الأولويات.

وسوف نحاول في هذا الفصل بحث انعكاسات التغير في أولويات النظام العالمي «الجديدة» الأمم المتحدة من خلال أربعة مباحث:

الأول: يتناول قضايا نزع السلاح خاصة أسلحة الدمار الشامل.

والثاني: يتناول قضايا حقوق الإنسان.

والثالث: يتناول قضايا البيئة.

والرابع: يتناول قضايا التعاون الاقتصادي الدولي والتنمية.

المبحث الأول

نزع السلاح

ارتبط سباق التسلح، وخاصة ما يتعلق منه بأسلحة الدمار الشامل، ارتباطا وثيقا في أذهان الكثيرين بالحرب الباردة. ولذلك أدى دخول العلاقات بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي مرحلة جديدة، في اتجاه وضع نهاية للحرب الباردة، إلى تفجر آمال عريضة حول إمكانية التحرك الفعال أخيرا نحو نزع السلاح الشامل وإقامة آليات دولية فعالة للرقابة والضبط قادرة على الحيلولة دون اندلاع سباق جديد للتسلح. وتطلعت شعوب العالم بأسرها إلى مرحلة تستطيع البشرية فيها أن تحول معظم ما توجه من نفقات على التسلح إلى ميادين التنمية والعمل على تحقيق الرفاهية والتقدم وليس التدمير.

وكانت قضايا نزع السلاح قد تصدرت قائمة اهتمامات جورباتشوف منذ وصوله إلى السلطة عام 1985، تمثلت أول أهدافه، ولأسباب اتضح فيما بعد أنها داخلية بحتة، في كسر حدة سباق التسلح الجديد، أو إنهائه إن أمكن، الذي كانت الإدارة الأمريكية قد أطلقت له العنان منذ وصول ريجان إلى السلطة عام1980، ولأن الولايات المتحدة كانت، وبعد خمس سنوات من هذا السباق، قد بدأت تعاني

هي الأخرى من آثاره السلبية، فقد خلق التقارب السوفييتي-الأمريكي الجديد مناخا للثقة المتبادلة والمتصاعدة دائما أمكن في سياقه معالجة القضايا الخاصة بنزع السلاح أو الرقابة على التسلح بروح بناءة وعلى نحو غير مسبوق. ولكي يضفي جورباتشوف قدرا من الجدية على صدق نواياه ويؤكد ضخامة التغير الذي يرغب في إدخاله على سياسة الاتحاد السوفييتي الخارجية اتخذ قرارا من جانب واحد بوقف التجارب النووية وقفا كاملا. وكانت تلك خطوة إيجابية شديدة الأهمية لأن وقف التجارب النووية معناه القبول ضمنا بوقف محاولات إدخال أي تحسين نوعي على إنتاج الأسلحة النووية. وأمل الكثيرون أن تشجع هذه الخطوة الدول النووية الأخرى على الدخول في محادثات، كانت وما تزال تتعثر بشدة في جنيف، لإبرام اتفاقية دولية شاملة لوقف هذه التجارب. وقد ساعد هذا المناخ الجديد على تحقيق تقدم ملموس في المفاوضات الجارية بين القوتين العظميين حول مختلف جوانب قضايا نزع أو تخفيض التسلح انعكس في توقيع الاتفاقات أو المعاهدات التالية:

1- اتفاق ثنائي بين الدولتين، في سبتمبر 1987، لإنشاء مراكز لخفض المخاطر النووية.

2- اتفاق ثنائي بين الدولتين، في ديسمبر 1987، لإزالة الصواريخ متوسطة المدى من أوروبا.

3- اتفاق ثنائي بين الدولتين، في يونيو 1990، للتثبت من تنفيذ بنود معاهدة حظر التجارب والانفجارات النووية السلمية وتدمير الأسلحة الكيماوية.

4- معاهدة خفض الأسلحة الاستراتيجية «ستارت 1» في يوليو 1991 وقد حظيت هذه الاتفاقية الأخيرة بأهمية خاصة حيث أدت إلى التزام الاتحاد السوفييتي بتخفيض عدد الرؤوس النووية من 11 ألف رأس إلى6500 رأس فقط والتزام الولايات المتحدة بتخفيض عدد هذه الرؤوس من 10 ألف إلى 8 آلاف، حتى سنة 2000.

كما تجدر الإشارة إلى أن قوة الدفع بين العملاقين لم تقتصر على مجال الأسلحة النووية وإنما امتدت لتشمل الأسلحة التقليدية أيضا. وكان من أهم الخطوات التي تم إنجازها خلال هذه الفترة التوقيع في مؤتمر

الأمن والتعاون الأوروبي عام 1990 على معاهدة للحد من الأسلحة التقليدية في أوروبا.

وقد استمرت قوة الدفع هذه حتى بعد سقوط وانهيار الاتحاد السوفييتي حيث تم التوقيع، في 3 يناير 1993، على اتفاقية ستارت الثانية والتي تعين وفقا لها إجراء خفض إضافي على مخزون كل من الولايات المتحدة وروسيا لا يتجاوز، عام 2003، ثلاثة آلاف رأس نووي بالنسبة لروسيا وثلاثة آلاف وخمسمائة بالنسبة للولايات المتحدة. كما نصت هذه الاتفاقية أيضا على التزام الطرفين بتقديم كل ما هو ضروري للعمل على النزع الكامل للسلاح النووي من دول الكومنولث عن طريق التخلص من الأسلحة المتقادمة والأسلحة المنصوبة في كل من روسيا البيضاء وكازاخستان وأوكرانيا. ونصت الاتفاقية أيضا على ضرورة انضمام هذه الدول الثلاث إلى اتفاقية حظر انتشار الأسلحة النووية.

غير أن قوة الدفع هذه، التي بدأت تتوقف في الواقع إن لم يكن قد توقفت تماما، يجب إلا تخفي تغيرا كبيرا طرأ على السياق الذي تعالج فيه قضية نزع أو الرقابة على أسلحة الدمار الشامل بعد سقوط الاتحاد السوفييتي. فقبل هذا السقوط كان هناك أمل بأن تؤدي قوة الدفع نحو تخفيض التسلح النووي بين القوتين العظميين، في ظل التوازن القائم بينهما في ذلك الوقت، إلى تعاون أوثق في مجال الحد من انتشار الأسلحة النووية، كمرحلة أولى، ثم التقدم بخطوات أكثر ثباتا نحو الحظر الشامل للتجارب النووية إلى أن يتم القضاء على الأسلحة النووية وكذلك أسلحة الدمار الشامل بالكامل. غير أن هذا السقوط أحدث خللا في هيكل القوى في النظام الدولي ترتب عليه أن اعتبرت الولايات المتحدة نفسها مسؤولة، مسؤولية منفردة، عن عملية إحكام الرقابة على انتشار الأسلحة النووية. وقد أولت موضوع احتمال تسرب المواد أو التكنولوجيا أو الخبراء أو حتى الأسلحة النووية نفسها من روسيا ودول آسيا الوسطى إلى دول أخرى «غير صديقة» اهتماما بالغا وحاولت الحيلولة، بكل الوسائل الممكنة، دون حدوث ذلك اعتمادا على وسائلها الخاصة ومواردها الذاتية وليس من خلال تطوير آليات العمل الجماعي والرقابة الدولية.

ورغم هذا الوضع الذي يتسم بالخلل فإنه يمكن القول إن المناخ الدولي

العام مهيأ للتعامل بصورة أفضل مع موضوع نزع السلاح، وخاصة ما يتصل منه بأسلحة الدمار الشامل، من المناخ الذي ساد خلال فترة الحرب الباردة. وفي هذا السياق يجب أن نشير إلى تطورين مهمين في مجال الاتفاقيات متعددة الأطراف ذات العلاقة بموضوع نزع السلاح.

الأول: هو التوقيع على اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيماوية وتدمير تلك الأسلحة. وقد وقع على تلك الاتفاقية حتى بداية يناير 1995 حوالي 159دولة على الرغم من أن هذه الاتفاقية لم تدخل بعد حيز التنفيذ لأن عدد الدول التي يتعين تصديقها قبل أن يبدأ سريان المعاهدة هو 165 دولة وهو لم يكتمل بعد حتى كتابة هذه السطور.

الثاني: هو تزايد أعداد الدول الموقعة على اتفاقية حظر انتشار الأسلحة النووية فمنذ أن أصبحت هذه الاتفاقية معدة ومفتوحة للتوقيع من جانب الدول في عام 1968، حيث دخلت حيز التنفيذ عام 1970، انضم إليها، حتى 31 يناير 1995 , 171 دولة. ويلاحظ أن معدلات الانضمام إليها ازدادت بشكل مطرد خلال السنوات العشر الأخيرة. ولا جدال في أنه رغم كل أوجه قصور هذه المعاهدة، والتي أشرنا إلى بعضها من قبل، فإن هذه الزيادة الكبيرة وخصوصا بعد المد اللانهائي للمعاهدة تشكل ضغطا متزايدا على الدول الأخرى للانضمام إليها.

كذلك تجدر الإشارة أيضا إلى أن الجمعية العامة كانت قد أوصت بالتفاوض بشأن إبرام معاهدة لحظر إنتاج المواد الانشطارية، وهي مستمرة في بذل جهود كبيرة لتعزيز اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والسامة وتدمير تلك الأسلحة وهي الاتفاقية التي صدق عليها حتى 31 يناير 1995 حوالي 131 دولة أما في مجال نزع الأسلحة التقليدية فإن جهود الأمم المتحدة التي لم تتوقف ما تزال عاجزة عن العثور على نقطة البداية الصحيحة لإحراز تقدم مطرد، وربما كان أهم تطور حدث على هذا الصعيد هو قرار الجمعية العامة بإنشاء سجل بالأسلحة التقليدية. وقد بدأ العمل بهذا النظام فعلا ويتعين على الموردين للأسلحة والدول الرئيسية المعنية أن تقدم معلومات إلى السجل. وتأتي هذه الخطوة في إطار محاولات تدعيم عنصر الشفافية وإجراءات بناء الثقة بين الدول. ومن شأن توافر سجل صحيح ودقيق للمعلومات حول توزيع الأسلحة التقليدية

في العالم أن يساعد على زيادة القدرة على التنبؤ بالسلوك العسكري وطمأنة الدول المتجاورة إلى عدم وجود نية لدى أي منها للشروع في الحرب. وقد يكون هذا السجل بداية دعم جسور الثقة المتبادلة وهي أولى الخطوات على طريق نزع فتيل الأعمال العدائية التي قد تؤدي إلى الاقتناع بأهمية إجراء تخفيض متبادل في الأسلحة ثم إلى ترتيبات أكثر أهمية على طريق نزع السلاح وبالذات على المستويات الإقليمية ودون الإقليمية في بعض مناطق التوتر في العالم.

كذلك تجدر الإشارة إلى ذلك الدور الحديث الذي تبلور الآن، في شكله الجنيني من خلال بعض عمليات الأمم المتحدة الأخيرة لحفظ السلم، وهو الدور الذي أطلق عليه الأمين العام مؤخرا «نزع السلاح على نطاق صغير». وقصد بذلك ما تقوم به الأمم المتحدة من نزع سلاح الفصائل المتحاربة في المنازعات التي تعالجها حاليا. وقد نجحت في ذلك إلى حد كبير في كمبوديا ونيكاراجوا وحاولت في الصومال ولكنها فشلت وتحاول في البوسنة... الخ. لكن القضية تستحق الاهتمام على أي حال لأنها تتعلق بالأسلحة الخفيفة التي اتضح أن تجارتها تبلغ بلايين الدولارات بما يعادل ثلث القيمة الإجمالية لتجارة الأسلحة في العالم وتعتبر مسؤولة إلى حد كبير عن استنزاف ثروات الدول الصغيرة وتبديد مواردها الثمينة. وتشير ورقة الموقف المقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة كملحق لخطة السلام (3 يناير 1995) إلى فئتين من الأسلحة الخفيفة تستحقان اهتماما خاصا. الأولى: فئة الأسلحة الصغيرة التي يمكن أن تكون هي السبب في معظم الوفيات في المنازعات الحالية. وقول الأمين العام أن هذه الأسلحة تغمر العالم كما أنه من الصعب جدا، لأسباب عديدة مراقبة الاتجار بها، وبالتالي فهناك صعوبة غير عادية للتحكم في التدفق غير المشروع للأسلحة الصغيرة ولا يمكن معالجتها إلا على أساس إقليمي. أما المشكلة الثانية فهي مشكلة انتشار الألغام المضادة للأفراد. وتتجه الجهود التي تبذل حاليا إلى إعطاء الأولوية للألغام المضادة للأفراد في سياق الجهود التي تبذل لإبرام اتفاقية حظر أو تقييد أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر. وفي الوقت نفسه تبذل الأمم المتحدة جهودا مضنية للبحث عن سبيل لإزالة الألغام البرية

التي تم زرعها بالفعل في أماكن عديدة متفرقة من العالم، وهي تقدر الآن بحوالي ١١٥ ملايين لغم.

لكن هذه الجهود ما تزال محدودة جدا ولا تمثل إلا قطرة في محيط القضايا المتشابكة والمعقدة الخاصة بموضوع نزع السلاح. وحتى السجل الذي بدأت الأمم المتحدة في إعداده فعلا قد تحول إلى مجرد ملف من ملايين الملفات التي تحتوي على معلومات، قد تكون قيمة، ولكن لن تكون لهذا السجل فاعلية لتحقيق الهدف الذي أنشئ من أجله إلا إذا تحول إلى آلية عالمية غير تمييزية. وفي ظل الظروف والأوضاع السائدة فإن الفرص المتاحة أمام تحقيق هذا الهدف تبدو ضيقة. وعلى أي حال فهناك أسباب كثيرة جدا ما تزال تحول دون تمكين الأمم المتحدة من إحداث نقلة نوعية في مجال نزع السلاح، برغم كل الطموحات التي تفجرت بعد انتهاء الحرب الباردة، وهي أسباب يمكن إجمال أهمها على النحو التالي:

أولاً: تعثر محاولات إحياء نظام الأمن الجماعي أو تجديد آلياته أو تعديله بحيث يتمتع بأي قدر من الفاعلية أو المصداقية. ولا جدال في أن جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح ستدور في حلقة مفرغة وتتحول إلى مجرد صرخة في الفيافي لا تسمع إلا رجع صداها ما دامت أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لا تستطيع أن تركن، في مجال تحقيق أمنها، إلى نظام فعال للضمانات الجماعية. لأنه دون هذا النظام سوف تصبح التقديرات الخاصة بمستوى ونوعية التسلح مسؤولية خالصة ومنفردة لكل نخبة حاكمة مما يفتح الباب واسعا أمام الدوران في حلقة سباق التسلح الخبيثة وليس التقدم في اتجاه نزع أو خفض السلاح.

ثانياً: خروج عملية التفاوض الحقيقي حول موضوع الأسلحة النووية من نطاق الأمم المتحدة والتي لا تملك ممارسة أي تأثير فعلي على سير هذه المفاوضات. وكانت هذه المفاوضات تدور أساسا بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي من منطلق أن ترسانتهما النووية أكبر بكثير من ترسانة الدول النووية الأخرى، ومن ثم فإن التقدم الذي يمكن أن يتحقق من خلال هذه المفاوضات سوف يغري الأطراف الأخرى بالاشتراك الفعال في مرحلة لاحقة لوضع ضوابط ومعايير لبرنامج مقبول ومتدرج لنزع وتدمير السلاح النووي-لكن بعد سقوط وتفكك الاتحاد السوفييتي أصبحت احتمالات انتشار

السلاح النووي أكثر خطورة، ولا يوجد إطار متفق عليه ومحدد للتفاوض بين الدول النووية. وطرحت الولايات المتحدة نفسها باعتبارها الدولة المسؤولة عن التحقق من حظر الانتشار النووي. وهذا الوضع لا يوحي بالثقة حتى من جانب الدول النووية نفسها. بل إن اتجاه النظام العالمي «الجديد» نحو مزيد من الفوضى وليس الاستقرار أطاح بالآمال التي تكرست خلال السنوات السابقة في إمكانية التوصل إلى اتفاقية شاملة لحظر التجارب النووية بكل أنواعها وأشكالها. لكن قرار الحكومة الفرنسية مؤخرا باستئناف تجاربها النووية في المحيط الهادي، وقيام الصين مؤخرا بتفجير نووي جديد تحت الأرض، وبعد أشهر محدودة من التمديد اللانهائي لمعاهدة حظر انتشار السلاح النووي هي تطورات تؤكد أن الحرب الباردة، بمفهومها القديم، لم تكن هي وحدها المسؤولة عن سباق التسلح النووي، وأن حربا باردة من نوع جديد وفي ثوب جديد قد تكون في مرحلة التكوين.

ثالثاً: أن التقدم الذي أحرز في مجال حظر الأسلحة الكيماوية والبيولوجية لن يكون حاسما ما لم تدخل الأسلحة النووية في مجال هذا الحظر. وعلى سبيل المثال فقد رفضت العديد من الدول العربية التوقيع على اتفاقية حظر إنتاج الأسلحة الكيماوية وتدمير المخزون منها ما لم تنضم إسرائيل إلى اتفاقية حظر انتشار الأسلحة النووية. وما زالت دول كثيرة تعتقد أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجية هي «أسلحة الفقراء» للتدمير الشامل وأنه من غير العدل أن يتم تجريد «الجنوب» من السلاح الوحيد القادر على إنتاجه، اقتصاديا وفنيا، كي يصبح «الشمال» هو المحتكر الوحيد للسلاح الأكثر تدميرا وفتكا وهو السلاح النووي.

رابعاً: أن قدرة الأمم المتحدة على إحراز تقدم في مجال ضغط التسلح التقليدي والرقابة عليه ستظل محدود جدا ما دامت أنها غير قادرة على معالجة أحد جذور المشكلة الرئيسية وهي صناعة السلاح في الدول المتقدمة وإيجاد حلول عالمية للمشكلات المتعلقة بالتحول إلى الصناعات المدنية والحد من التنافس حول تصدير السلاح باعتباره نشاطا اقتصاديا مربحا.

وما لم تبدأ الأمم المتحدة في معالجة هذه القضايا الكبرى بجدية وتبحث عن طريق لإقامة آليات جماعية للضبط والرقابة، وفقا لمعايير موحدة ومقبولة من الجميع سواء في مجال أسلحة الدمار الشامل أو في

مجال الأسلحة التقليدية فسوف يظل دور الأمم المتحدة، في ظل النظام العالمي «الجديد» مثلما كان في ظل النظام العالمي «القديم» مقصورا على إجراء الدراسات أو التنبيه إلى مخاطر سباق التسلح سواء على التنمية أو على البيئة أو على السلم والأمن الدوليين، وإصدار البيانات والإعلانات حول «المناطق» الخالية من السلاح النووي أو اقتراح اتفاقيات دولية متعددة الأطراف في مجالات محدودة..... لكنها لن تتجاوز ذلك كثيرا .

المبحث الثانى

حقوق الإنسان

كان من الطبيعي أن يؤدي سقوط وانهيار كل من المعسكر الاشتراكي والاتحاد السوفييتي إلى تزايد الاهتمام بقضايا حقوق الإنسان والدفع بها لكي تحتل مرتبة متقدمة على جدول أعمال النظام العالمي «الجديد» وبالتالي على جدول أعمال «الأمم المتحدة». فقد اعتبر سقوط هذه الأنظمة سقوطا لنظم الحكم الشمولية ككل والحكم عليها بالإفلاس والفشل الكامل في إيجاد أي حلول للمشكلات التي تواجه المجتمعات التي تحكمها سواء كانت مشكلات سياسية وأمنية أو مشكلات اقتصادية واجتماعية. ولأن شعار الدفاع عن حقوق الإنسان كان هو السلاح الأيديولوجي الأساسي الذي رفعه المعسكر الغربي في مواجهة المعسكر الشرقي إبان مرحلة الحرب الباردة، فقد كان من الطبيعي أن يبرز المفهوم الغربي لحقوق الإنسان باعتباره المفهوم الأصلح والأقدر على البناء لأنه يعكس، على الأقل، مفهوم المعسكر المنتصر. كما كان من الطبيعي أن يحاول المعسكر الغربي أن يمسك بالفرصة المتاحة لدفع جهود وأنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان خطوات إلى الأمام. وجاء المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، الذي عقد تحت إشراف الأمم المتحدة

في فيينا في الفترة من 14- 25 يونيو 1993 بمثابة نقطة تحول في الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. فقد استغرق الإعداد له ثلاث سنوات وسبقته ثلاثة اجتماعات إقليمية تحضيرية وحضره ممثلون عن 172 دولة إلى جانب مراقبين عن 95 منظمة أو هيئة أو مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان وعن 840 منظمة غير حكومية.

وقد عكس الحوار أو الجدل الذي دار في هذا المؤتمر طبيعة التغير الذي طرأ على السياق الذي تعالج فيها قضايا حقوق الإنسان بالمقارنة بمرحلة الحرب الباردة.

فقد توارى الجدل التقليدي حول مدى أسبقية حقوق الشعوب على حقوق الإنسان أو حقوق الإنسان السياسية والمدنية على حقوقه الاقتصادية والاجتماعية، وهو الجدل الذي كان يعكس الصراع التقليدي بين دول العالم الثالث والمعسكر الرأسمالي والمعسكر الاشتراكي. وحل محله جدل من نوع آخر وهو الجدل بين العالمية والخصوصية. فبعض الأوساط الغربية حاولت، تحت شعار عالمية حقوق الإنسان، فرض المفهوم الحضاري الغربي لهذه الحقوق ومطالبة المجتمع الدولي كله بتبنيه باعتباره مفهوما عالميا لحقوق الإنسان، وبعض الأوساط الأخرى في العالم الثالث، إسلامية وغير إسلامية، حاولت تحت شعار الخصوصية تبرير بعض سمات نظم الحكم الشمولي فيها لكن المناخ الدولي العام لم يكن يسمح في ذلك الوقت على أي حال بأن يطرح أحد نفسه، سواء كمجتمع أو كنظام سياسي أو كانتماء حضاري باعتباره النموذج الأسمى لحقوق الإنسان والذي يتعين أن يقتدي وأن يهتدي به. فقد كانت الحروب القومية والعرقية والدينية المشتعلة في كل مكان تشير بإصبع الاتهام إلى الجميع، وكانت النزعات العنصرية ومظاهر كراهية الأجانب واستخدام العنف ضدهم تنتشر بسرعة في العديد من الدول الأوروبية ذات التقاليد العريقة.

وقد عكست نتائج المؤتمر وجود اتجاه غالب يؤكد على عالمية حقوق الإنسان الأساسية وأن هناك حدا أدنى مشترك من الحقوق يتعين على كل النظم السياسية والقيمية والحضارية أن توفرها للإنسان، وأن الإنسان هو الموضوع الرئيسي لحقوق الإنسان، وأنه ينبغي أن يكون المستفيد الرئيسي من حماية حقوق الإنسان وأن يشترك بفاعلية في إعمال تلك الحقوق.

واعترف المؤتمر بالحق في التنمية بوصفه حقا من حقوق الإنسان وبالعلاقة المترابطة بين الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان وبأن كل بعد منها يدعم الآخر ويقويه، كما اعترف بالحاجة إلى مساعدة البلدان النامية في التحول نحو الديمقراطية. كذلك برزت الدعوة بشكل أقوى في هذا المؤتمر إلى تأمين تمتع المرأة بجميع حقوق الإنسان تمتعا تاما وعلى قدم المساواة ووجوب إدماج احترام حقوق المرأة في مجمل برامج حقوق الإنسان التي تضطلع بها الأمم المتحدة وكذلك في مجمل برامجها الإنمائية، والتركيز على حقوق الطفل وأهمية حمايتها.

والواقع أننا إذا حاولنا أن نرصد طبيعة التحول الذي طرأ على أنشطة الأمم المتحدة في مجال حماية حقوق الإنسان فإننا يمكن أن نرصد، بالإضافة إلى التحول الذي طرأ على طبيعة الجدل السائد حول المفاهيم والذي أشرنا إليه حالا، ثلاث ظواهر يحمل كل منها بعدا جديدا له دلالات عميقة.

أولاً: تعزيز آليات حماية حقوق الإنسان في إطار الأمم المتحدة:

فقد شهد عام 1993 توسعا كبيرا في الأنشطة التي يضطلع بها مركز حقوق الإنسان في جنيف وأدى هذا التوسع إلى قيام الأمين العام للأمم المتحدة بتعيين أمين عام مساعد يتبع الأمين العام مباشرة ليترأس هذا المركز اعتبارا من أول يناير1993 بحيث أصبح هناك شخص واحد مسؤول عن وضع سياسات متماسكة ودعم التنسيق في ميدان حقوق الإنسان وتعزيز قدرة الأمم المتحدة على الإسهام بشكل أكبر في توفير الحماية قدر الإمكان والتأكد من احترام هذه الحقوق. غير أن التطور الأهم في هذا السياق جاء في مؤتمر فيينا والذي لم يكتف بالمطالبة بزيادة موارد هذا المركز من الميزانية العادية على الفور. ولكن وعلى وجه الخصوص حين طالب بتعيين مفوض سام لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة High Commissionner for Human Rights. وقد استجابت الجمعية العامة للأمم المتحدة لهذا المطلب (القرار 141/ الدورة 48). ويعتبر من أهم التطورات التي شهدتها الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان بعد انتهاء الحرب الباردة. وكانت هذه الفكرة قد نوقشت مرارا لكنها استبعدت بعد أن ووجهت باعتراضات كثيرة كان من أهمها أنها تتعارض مع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية.

لكن التحول الذي طرأ على طبيعة النظام الدولي أدى إلى إسقاط هذه الحجة وأزاح العراقيل التي كانت تعترض طريق وضعها موضع التنفيذ. وقد حدد هذا القرار الشروط الخاصة لشاغل المنصب (والتي أهمها الإلمام والتفهم للثقافات المتنوعة)، ومسؤولياته (التي تمنحه حق إجراء الحوار مع جميع الحكومات بهدف كفالة احترام حقوق الإنسان، والقيام بدور نشط للحيلولة دون استمرار انتهاكات حقوق الإنسان... الخ)، ومكانته داخل منظومة الأمم المتحدة (حيث اعتبر القرار أن المفوض السامي هو أعلى سلطة في منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وتقع عليه مسؤولية تنسيق كل أنشطة المنظومة في هذا المجال). وعلى الرغم من أن مهام المفوض السامي لحقوق الإنسان ما تزال غامضة وأنها ستتضح أكثر من خلال الممارسة فإنها تعتبر من أكثر التطورات الأخيرة إثارة للجدل في هذا المجال.

ثانياً: إنشاء محاكم دولية لمحاكمة مجرمي الحرب:

وقد سبقت إثارة هذا الموضوع من قبل وخصوصا في أعقاب الحروب الكبرى. فقد اعتبر غليوم الثاني قيصر ألمانيا مسؤولا عن الحرب العالمية الأولى، كما اعتبر قادة ألمانيا واليابان مجرمي حرب و مسؤولين عن الحرب العالمية الثانية. وتم بالفعل إنشاء محاكم في نورمبرج وطوكيو لمحاكمة مجرمي الحرب في العالمية الثانية. غير أن إقامة مثل هذه المحاكم في أعقاب الحروب عكست عدالة المنتصر. وقد جرت بعد ذلك محاولات كثيرة لبلورة قانون دولي عام يسمح بمحاكمة مجرمي الحرب أيا كانوا. لكن هذه المحاولات لم تثمر. وتعين الانتظار حتى تفجر العنف الطائفي والاثني في السنوات الأخيرة بشكل فاق كل تصور. وعلى إثر الجرائم البشعة التي ارتكبها صرب البوسنة من إبادة جماعية واغتصاب للنساء والأطفال دون محاكمة... الخ قرر مجلس الأمن (القرار 780 لسنة 1992) إنشاء لجنة خبراء محايدة مهمتها جمع الأدلة وتصنيفها طبقا لمكان الجريمة والضحية ونوع الجريمة ومقترفها والشهود عليها... الخ. تلت ذلك خطوة حاسمة حين قرر مجلس الأمن (القرار 808 لسنة 1993) إنشاء محكمة دولية لمقاضاة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي في يوغوسلافيا السابقة منذ 1991. وتكرر السيناريو بطريقة مشابهة بالنسبة

لأحداث رواندا التي راح ضحيتها مئات الألوف وارتكبت خلالها كافة أنواع الجرائم التي يعاقب عليها القانون الدولي الإنساني. وقرر مجلس الأمن مرة أخرى إنشاء محكمة دولية لمحاكمة مجرمي الحرب في رواندا.

ورغم أن هناك عقبات هائلة تواجه عمل هذه المحاكم وما زال الخلاف محتدما حول مسائل عديدة مثل كيفية القبض على المجرمين، وطبيعة الجرائم التي سيحاكمون على أساسها، والاختصاص القضائي للمحكمة... الخ، فإن مجرد إنشائها يعد تطورا بالغ الأهمية على طريق البحث عن آليات دولية لحماية حقوق الإنسان.

ثالثاً: الربط بين حقوق الإنسان والسلم والأمن الدوليين:

وقد اتخذ هذا الربط خلال السنوات الأخيرة مظاهر عديدة. ولا يعتبر هذا الربط في حد ذاته بدعة من بدع النظام العالمي الجديد. فقد سبق خلال مرحلة الحرب الباردة أن أصدرت الجمعية العامة ومجلس الأمن مئات القرارات حول إدانتها للأبارتييد وسياسة التمييز العنصري التي تمارسها جنوب أفريقيا من منظور أنها تشكك تهديدا للسلم والأمن الدوليين. وذهب مجلس الأمن إلى حد فرض عقوبات على كل من جنوب أفريقيا وحكومة روديسيا العنصرية استنادا إلى الفصل السابع من الميثاق.

غير أن السنوات الأخيرة شهدت تطورات هائلة وغير مسبوقة في مجال تطوير واستحداث مهام خاصة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم وثيقة الصلة بالعديد من الجوانب المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. وقد سبق أن تعرضنا لهذا الموضوع في فصول سابقة. ولكننا نود هنا أن نذكر القارئ بما يلي:

١- قامت الأمم المتحدة خلال السنوات الأخيرة بالإشراف على الانتخابات في عشرات الدول، سواء في إطار عمليات خاصة بحفظ السلم وكجزء من التسويات السياسية للأزمات القائمة في هذه الدول، أو بطلب من حكومات الدول نفسها. وقد أدى هذا التطور إلى إنشاء وحدة خاصة بالمساعدة الانتخابية في الأمانة العامة للأمم المتحدة. واعتبر البعض في هذا التطور شكلا جنينيا من أشكال «الحق في الحكم الديمقراطي» والذي يخول للمواطنين الحق في انتخابات نزيهة وفي إشراف دولي عليها. بل إن الأمور

تطورت في هذا الاتجاه إلى حد مشاركة الأمم المتحدة في توفير غطاء دولي لعملية عسكرية كان هدفها إعادة رئيس هاييتي المنتخب والمخلوع إلى السلطة في بلاده.

2- قام مجلس الأمن باتخاذ العديد من القرارات في إطار الفصل السابع من الميثاق لتوفير الحماية العسكرية لقوافل الإغاثة في الصومال ويوغوسلافيا .. وغيرها .

3- قام مجلس الأمن في إطار الفصل السابع من الميثاق، وأحيانا دون الإشارة إلى الفصل السابع، باتخاذ إجراءات لحماية الأقليات (الأكراد والشيعة في العراق) أو لإنشاء ملاذات آمنة وحمايتها في بعض الأزمات الدولية الناجمة عن الحروب الأهلية.

وقد أدت هذه التطورات جميعها إلى إعادة النظر وإمعان التفكير في مفهوم ونطاق «الشأن الداخلي للدول» ووسعت كثيرا من نطاق القانون الدولي الإنساني.

ولا شك في أن بعض الأبعاد المتعلقة بهذه التطورات تعد إيجابية وتدفع بالمجتمع الدولي خطوات إلى الأمام لتأكيد الشرعية واحترام القانون ومقاومة التسلط والطغيان وانتهاكات حقوق الإنسان في كل مكان، ولكن بعضها الآخر يفتح المجال واسعا أمام القوى الكبرى للتدخل في الشؤون الداخلية للدول لأغراض سياسية أو مصلحية لا علاقة لها بالحرص على حقوق الإنسان، وهنا يتعين إعادة التأكيد على ضرورة الترحيب بتوفير الحماية الدولية ضد أي انتهاكات لحقوق الإنسان شريطة أن تتم استنادا إلى معايير موحدة ولدوافع وأغراض نبيلة وخالصة.

المبحث الثالث

البيئة

لا يعتبر الاهتمام بالقضايا المتعلقة بالبيئة نتيجة للتحول الذي طرأ على النظام الدولي بسقوط وانهيار كل من المعسكر الاشتراكي والاتحاد السوفييتي، ولكنه وليد ظواهر أخرى تتصل بالتقدم العلمي والتكنولوجي من ناحية وبنمط معين للتنمية من ناحية أخرى، وهو نمط لم يختلف في الواقع في النظام الاشتراكي عنه في النظام الرأسمالي من حيث تأثيراته المباشرة والضارة على البيئة الإنسانية.

ولم تكن قضايا البيئة معروفة أو مثارة على الصعيد الدولي عند نشأة الأمم المتحدة في عام 1945 ولذلك لم يتضمن ميثاق الأمم المتحدة حرفا واحدا عن البيئة أو حمايتها. ومع ذلك فقد كان للأمم المتحدة وأجهزتها المختلفة العاملة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية فضل السبق في لفت انتباه العالم إلى طبيعة الأخطار التي تهدد البيئة المحيطة بالإنسان وضرورة العمل على حمايتها.

وكان انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة حول بيئة الإنسان UNCHE (United) Natione, Conference on Human Environment الذي انعقد بمدينة ستوكهولم

عام 1972 بمثابة نقطة تحول في أنشطة الأمم المتحدة المتعلقة بالبيئة. وترتب على هذا المؤتمر على الفور إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNEP كأحد الفروع الثانوية المنبثقة عن الجمعية العامة في العام نفسه والذي اتخذ من نيروبي مقرا له. وقد سبقت الإشارة تفصيلا إلى هذا البرنامج وأنشطته.

غير أن نشاط هذا البرنامج غلب عليه طوال فترة الحرب الباردة طابع فني وقطاعي. ورغم قصور هذا البرنامج فقد استطاع أن يلفت الأنظار إلى ظواهر على جانب كبير من الأهمية والخطورة مثل التصحر، والجفاف، وتآكل الشواطئ، وتناقص رقعة الأراضي المخصصة لتربية المواشي (المراعي) وتعرضها للبوار نتيجة للرياح والمياه الجوفية التي تعمل على نحت التربة، ومشاكل الرمال المتحركة والغبار الطائر في المناطق الصحراوية. وغيرها من الظواهر التي شكلت تهديدا مباشرا على الموارد البشرية المتاحة. ثم بدأ الوعي بمخاطر البيئة يتجه وجهة أخرى حين بدأت قضايا التلوث تطرح بشدة: تلوث المياه نتيجة المخلفات الصناعية وتسرب النفط والصرف الصحي وغيرها من الملوثات، وتلوث الهواء نتيجة عوادم السيارات ومداخن المصانع وغيرها من الملوثات. ثم تلت ذلك موجة الحديث عن المشكلات البيئية والصحية الناجمة عن استخدام الكيماويات بأنواعها المختلفة، في الزراعة كالمبيدات الحشرية والأسمدة الكيماوية والمواد المستخدمة في صناعة وحفظ المنتجات الغذائية، وتلك الناجمة عن التلوث الإشعاعي المصاحب للتسرب أو الانفجارات النووية أو المواد المشعة المستخدمة في الأغراض الطبيعية أو الصناعية. ثم أظهرت العديد من البحوث المتعلقة بالتنمية والموارد البشرية خطورة أبعاد المشكلات البيئية الناجمة عن ضغط الإنسان بأكثر مما ينبغي على الموارد الطبيعية وتقلص المساحات الخضراء نتيجة تقطيع الأشجار لاستخدامها في الصناعات المختلفة أو نتيجة تعرضها للجفاف والتلوث، وهي المشكلة التي كانت قد بدأت تتضح بشكل وبائي في منطقة الغابات الاستوائية لنهر الأمازون. وأخيرا بدأت الدراسات العلمية المختلفة تلفت الأنظار إلى المشكلات البيئية الناجمة عن التغير المناخي للكرة الأرضية نتيجة تقلص سمك طبقة الأوزون الحامية للغلاف الجوي وهو ما يمكن أن يهدد برفع درجة حرارة الأرض وقد تنجم عن الظواهر

المصاحبة لهذا التغير المناخي فيضانات هائلة يمكن أن تغرق مساحات واسعة وتهدد بكوارث لا تقل خطورة عن الكوارث التي قد تنجم عن حرب نووية.

هذا الكم الهائل والمتراكم من الدراسات المتعلقة بالأخطار المحدقة ببيئة الإنسان بدأ يحدث تدريجيا نقلة نوعية في الوعي بعالمية القضايا البيئية واستحالة معالجتها على أساس قطاعي أو على أساس محلي أو إقليمي أو جغرافي محدود، وإنما لا بد من مواجهتها على أساس عالمي كوني. وقد تواكب مع التغير السياسي والأيديولوجي الذي بدأ يحدث داخل الاتحاد السوفييتي ودول المعسكر الاشتراكي مع وصول جورباتشوف إلى السلطة. ثم بدأت قضايا البيئة تأخذ طابعا دراميا من خلال حوادث معينة كان لها تأثير كارثي مثل حادث تسرب الغاز السام من مصنع بوهوبال بالهند عام 1985، وحادث انفجار مفاعل تشرنوبل في الاتحاد السوفييتي عام 1986، وحادث تلوث شواطئ آلاسكا بالبترول نتيجة غرق الناقلة فالدير عام 1987، والتلوث الذي نجم عن بقعة الزيت الضخمة في منطقة الخليج والتي نجمت عن الحرب من ناحية وعن تعمد العراق استخدام «التلوث» كسلاح من أسلحة الضغط أو الحرب أو سياسة هدم المعبد على من فيه. وكان ذلك تطورا جديدا.

وتبدو أهمية التطور الذي طرأ على سياسة الاتحاد السوفييتي في علاقته بقضايا البيئة من مقارنة موقعه ورد فعله الأول تجاه حادث تشرنوبل ثم موقفه من قضايا البيئة ككل بعد ذلك الحادث بشهور قليلة. فعلى الرغم من فداحة الأضرار التي ترتبت على الانفجار النووي في مفاعل تشرنوبل وامتداد نطاق هذه الأضرار إلى خارج نطاق الاتحاد السوفييتي فإنه لم يعلن عن هذا الحادث إلا بعد حوالي ثلاثة أيام من وقوعه. فقد كان الاتحاد السوفييتي ما يزال يخضع، رغم هبوب رياح التغيير، لأساليب وعقلية النظام السابق والذي كان يتكتم «الفضائح» أيا كان ضررها أو تأثيرها على شعبه أو على الشعوب الأخرى. لكن هذه العقلية بدأت تتغير مع سياسة «الجلاسنوست» أو المكاشفة التي انتهجها جورباتشوف وعندما نشر جورباتشوف أفكاره حول «البيروسترويكا» أو إعادة البناء لوحظ على الفور أن قضايا البيئة احتلت جزءا رئيسيا من تفكيره حيث أكد عالمية هذه

القضايا وحول ضرورة التعاون مع الولايات المتحدة ومع الدول الصناعية الأخرى وكذلك مع دول العالم الثالث لإيجاد حلول لهذه القضايا الأخيرة. إنه اعتبر أن الأخطار الناجمة عن اختلال الأنساق البيئية والتي تهدد الكون كله هي التي تبرر، بل وتحتم، ضرورة التخلي عن الصراع الأيديولوجي والعقائدي لإنقاذ العالم، لأن استمرار مثل هذا الصراع في ظل تصاعد الأخطار المهددة للبشرية يعتبر نوعا من الانتحار الجماعي واللامسؤول. وفي هذا السياق لم يكن غريبا أن يؤكد الإعلان الصادر عقب اجتماع مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي الذي أعلن فيه نهاية الحرب الباردة (نوفمبر 1990) عن أن انتهاء هذه الحرب سوف يؤدي إلى نقل بؤرة الاهتمام الدولي المشترك إلى قضايا البيئة.

والواقع أن هذا التطور قد جاء في وقته تماما لأن نشاط الأمم المتحدة في مجال حماية البيئة كان قد بدأ يشهد مرحلة أو نقطة تحول جديدة. ففي عام 1987 نشرت اللجنة العالمية للبيئة والتنمية تقريرها الشهير المعنون «مستقبلنا المشترك». وقد ألح هذا التقرير على ضرورة تغيير النمط الذي استخدم حتى الآن لتحقيق التنمية واستبداله بمفهوم جديد هو مفهوم «التنمية المستدامة Sustainable Development. ومعنى التنمية المستدامة في مفهوم التقرير هو ذلك النوع من التنمية الذي يأخذ في اعتباره التوازنات والأنساق والبيئة، ويحافظ على البيئة الإنسانية نظيفة وقادرة على تجديد مواردها وفي الوقت نفسه يؤدي إلى تحسن مستوى معيشة الفرد والمجتمع. وقد أكد التقرير أن هذا النوع من التنمية أصبح حتميا سواء بالنسبة للدول الصناعية أو الدول النامية على السواء، لكنه يتطلب أسلوبا جديدا في إدارة الموارد على المستويين المحلي والعالمي.

ومنذ ذلك الوقت بدأ الإعداد لواحد من أكبر المؤتمرات في تاريخ الأمم المتحدة والذي حضره أكثر من مائة رئيس دولة وعرف باسم «قمة الأرض» وعقد في ريودي جانيرو (البرازيل) خلال الفترة من 3- 14 يونيو 1992. وقد أقر هذا المؤتمر ثلاث وثائق على درجة كبيرة من الأهمية هي: أجندة القرن الواحد والعشرين (وتحتوي على أفكار أولية حول ما يتعين القيام به على الصعيد العالمي من إجراءات في كافة ميادين التنمية المستدامة)، وإعلان ريو حول البيئة والتنمية (ويحتوي على مجموعة من المبادئ المحددة لحقوق

وواجبات الدول في هذا المجال)، ومجموعة من المبادئ المتعلقة بالإدارة الملائمة والمستدامة للغابات على نطاق العالم.

بعبارة أخرى فقد أدى التحول في النظام الدولي نتيجة سقوط وتفكك الاتحاد السوفييتي بالتفاعل مع التحول في النظام الدولي نتيجة الانعكاسات العلمية والتكنولوجية والتنموية على قضايا البيئة إلى تهيئة مناخ عالمي مناسب لطرح قضية البيئة والتنمية باعتبارها قضية كونية يتعين على النظام الدولي وضعها على قمة جدول أعماله.

المبحث الرابع

التعاون الاقتصادي والتنمية

لا جدال في أن انتهاء الحرب الباردة واختفاء النظام الدولي ثنائي القطبية غير تماما من معطيات الموقف الدولي ومن مجمل العوامل المؤثرة على أسلوب الأمم المتحدة في معالجة قضايا التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية. وكان هذا الاستقطاب، من ناحية، وقيام مجموعة دول «عدم الانحياز» ثم دول «العالم الثالث» والتي أصبحت تشكل الأغلبية العددية، من ناحية أخرى قد أدى إلى إعادة صياغة الدور الذي يتعين أن تقوم به الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (منظومة الأمم المتحدة) في هذه الميادين. وارتكزت إعادة الصياغة هذه على محورين: الأول: يهدف إلى زيادة أنشطة الأمم المتحدة الميدانية لدعم برامج التنمية في دول العالم الثالث (المعونة الفنية). والثاني: يهدف إلى تعديل شروط التجارة والتبادل الدولي وإدخال إصلاحيات جوهرية على النظام الاقتصادي العالمي لخلق مناخ دولي أفضل لتنمية العالم الثالث وتنشيط الاقتصاد العالمي ككل(المطالب الخاصة بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد). وقد سبق أن تعرضنا بالتفصيل لشرح كيف تمت عملية إعادة الصياغة هذه. ما نود أن نوضحه هنا، كي تكتمل

الصورة، هو بحث التأثيرات المحتملة لانتهاء الحرب الباردة على دور الأمم المتحدة في ميادين التعاون الاقتصادي الدولي، وخاصة ما يتعلق منها بقضايا التنمية في دول العالم الثالث، في النظام العالمي «الجديد». ولكي تصبح المقارنة سهلة فإننا سنحاول أن ننظر إلى هذه التغيرات المحتملة من زاوية المطالب التقليدية لدول العالم الثالث، سواء فيما يتعلق بالمعونة أو فيما يتعلق بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد.

أولا: قضية المعونة

لم يكن الاتحاد السوفييتي السابق أو دول المعسكر الاشتراكي عموما من الدول المانحة للمعونة الجماعية من خلال منظومة الأمم المتحدة، فالمساعدات التي قدمتها إلى برنامج الأمم المتحدة للتنمية أو البرامج المماثلة في الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الأخرى كانت محدودة للغاية ولم تمثل إلا نسبة ضئيلة من مجمل التبرعات الطوعية التي كانت تشكل مصدر التمويل الرئيسي لهذه البرامج. ويعود السبب في ذلك، كما سبق أن أوضحنا، إلى موقف أيديولوجي كان يرى أن الدول الاستعمارية القديمة أو الإمبريالية الحديثة والمسؤولة عن نهب العالم الثالث هي التي يتعين أن تتحمل عبء التنمية كنوع من التعويض والالتزام القانوني. وهو بالطبع لم يشارك في عملية النهب هذه ومن ثم فلا تقع عليه أية مسؤولية قانونية أو أخلاقية. ومن ناحية أخرى كان الاتحاد السوفييتي يفضل أن يقدم المعونة للدول النامية على أساس ثنائي وليس من خلال مؤسسات جماعية تسيطر عليها الدول «الإمبريالية».

لكن ليس معنى ذلك أن انهيار الاتحاد السوفييتي ودول المعسكر الاشتراكي لم يؤثر على معطيات الموقف بالنسبة لقضية المعونة الموجهة للتنمية من خلال منظومة الأمم المتحدة. على العكس كان التأثير كبيرا من أكثر من زاوية. فمن ناحية تحول الاتحاد السوفييتي ودول المعسكر الاشتراكي السابق من دول مانحة للمعونة الثنائية إلى دول مستقبلة للمعونات الثنائية منها والجماعية. ولا جدال في أن هذا الموقف الجديد يؤثر تأثيرا مزدوجا بالسلب على دول العالم الثالث. فانقطاع المعونة الثنائية، والتي كانت ضخمة بالنسبة لعشرات البلدان في العالم الثالث، أدى إلى إحداث فراغ في حجم

المعونة الموجهة إلى دول العالم الثالث تعين سدادها عن طريق زيادة المعونة الموجهة إليه من مصادر أخرى ثنائية كانت أم جماعية. كما أن تحول الاتحاد السوفييتي ودول المعسكر الاشتراكي الثالث إلى دول مستقبلة للمعونة أدى، من ناحية أخرى، إلى دخول منافس جديد وشره إلى حلبة الطلب على المعونات المحدودة. ولأن الدول الرأسمالية المانحة للمعونة اعتبرت أن إنجاح عملية التحول الاقتصادي والسياسي في دول المعسكر الاشتراكي السابق يمثل أولوية استراتيجية قصوى فقد اتجهت إليها معظم المساعدات الثنائية. وبالتالي يمكن القول إنه على الرغم من أن حجم الأموال المتاحة أمام برامج التنمية التي تضطلع بها الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ظل تقريبا عند نفس المستوى إلا أن سقوط المعسكر الاشتراكي وانهياره اقتصاديا أثر تأثيرا سلبيا بالغا على إجمالي المعونات التي يحصل عليها من أجل التنمية مقارنة باحتياجاته. على صعيد آخر فإن التنافس بين القطبين المتصارعين على النفوذ في العالم منح كافة دول العالم الثالث، أيا كان موقعها، قدرة ما على المناورة والحصول على الدعم الاقتصادي من أي القطبين أو كليهما. وباختصار ففي ظل انعدام هذا التنافس فقدت الكثير من دول العالم الثالث قدرتها على المناورة من أجل الحصول على المعونة وبالتالي أصبحت هناك خريطة دولية جديدة لتوزيع المعونات، وهو ما شكل ضغوطا إضافية على برامج الأمم المتحدة للتنمية لتأخذ في اعتبارها هذه العوامل الجديدة.

ثانيا: المطالب الخاصة بالنظام الاقتصادي العالمي الجديد:

وهنا يبدو التغير الذي طرأ على المناخ الدولي هائلا إلى درجة أنه أصبح يكاد يشكل النقيض الكامل أو الوجه الآخر للعملة. وكانت مطالب دول العالم الثالث قد تمحورت حول حقوقها في السيادة والسيطرة على مواردها وثرواتها، بما فيها الحق في التأميم، وعلى حقها في معاملة تجارية مالية تفضيلية والتخلي عن قاعدة المساواة، وضرورة إيجاد آليات للمحافظة على ثبات وزيادة أسعار المواد الأولية وعدم ترك هذه الأمور لآليات السوق العشوائية... الخ. من ناحية أخرى كان حذر الدول النامية واضحا في التعامل مع المؤسسات الاقتصادية الدولية مثل الصندوق والبنك الدوليين والجات ولذلك حاول العالم الثالث إيجاد أو خلق أجهزة بديلة داخل الأمم

المتحدة مثل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية... الخ. كل ذلك يبدو الآن وكأنه قد أصبح ينتمي إلى الماضي الذي سقط مع سقوط الاتحاد السوفييتي وتصور هذه المطالب الآن، على ضوء أيديولوجية القطب المنتصر، وكأنها كانت تعبيرا عن مرحلة وتأثر بأيديولوجية اقتصادية-اجتماعية وبنظام سياسي سقط وبالتالي يتعين أن تسقط معه. ولكننا إذا تركنا هذا المناخ الأيديولوجي، والسيكولوجي في الوقت نفسه، جانبا وحاولنا أن نبحث في الآثار العملية المحتملة فإننا يمكن أن نرصد الظواهر التالية:

1- تعاظم نفوذ مؤسسات بريتون وودز والجات في النظام الاقتصادي العالمي:

فقد ترتب على سقوط وانهيار الاتحاد السوفييتي ودول المعسكر الاشتراكي السابق فك تحتلها الاقتصادي الخاص في إطار منظومة الكوميكون وإنهاء عزلتها عن النظام الاقتصادي الرأسمالي. وكان أول القرارات التي اتخذتها، بمجرد أن بدأ الإصلاح الاقتصادي في هذه الدول وحتى قبل أن تنهار بالكامل، هو التحاقها بصندوق النقد والبنك الدوليين والجات. وهكذا تحولت هذه المنظمات الاقتصادية الثلاث ولأول مرة إلى منظمات عالمية وأصبحت هي المنظمات التي تتولى في الواقع إدارة النظام الاقتصادي الرأسمالي العالمي.

من ناحية ثانية أدى سياق العلاقات السياسية والاقتصادية الجديدة بين الدول الرأسمالية نفسها بعد سقوط المعسكر الاشتراكي إلى تزايد نفوذ الولايات المتحدة داخل المعسكر الرأسمالي مما عجل في الوقت نفسه من إنهاء جولة المفاوضات التجارية (جولة أورجواي التي بدأت عام 1986)، والتوقيع على الاتفاقية العامة للتعريفة والتجارة (الجات) وإنشاء منظمة التجارة العالمية والتي بدأت أعمالها اعتبارا من أول يناير 1995، وبإنشاء هذه المنظمة يكون الضلع الثالث للإطار المؤسس للنظام الاقتصادي العالمي، والذي يشكل الصندوق والبنك ضلعيه الآخرين، قد اكتمل.

من ناحية ثالثة فإن حالة التمزق التي يواجهها العالم الثالث حاليا فضلا عن إعادة تشكيل وصياغة المجموعات الانتخابية داخل الجمعية العاملة للأمم المتحدة أضعفت من قدرته على أن يشكل أي تحد له قيمة في هذا النظام أو أن يقيم تكتلا اقتصاديا يستطيع من خلاله أن يطرح

أفكارا لها مصداقية لتنظيم الاقتصاد العالمي. وكل هذه التطورات تضعف كثيرا من بعض الأطر المؤسسية التي حاولت دول العالم الثالث بناءها داخل الأمم المتحدة لمعالجة قضايا الحوار بين الشمال والجنوب أو للضغط على المؤسسات الاقتصادية العالمية الأخرى لتقديم تنازلات لصالحها.

في هذه السياق يبدو الدور الاقتصادي و الاجتماعي للأمم المتحدة وكأنه يمر الآن بمرحلة إعادة صياغة جديدة أو العودة للتصور الأصلي الوارد في الميثاق وهو أن يقتصر هذا الدور على إجراء الدراسات والتنبيه لطبيعة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى واقتراح-وسائل علاجها بالإضافة إلى التنسيق بين أنشطة الوكالات المتخصصة الأخرى. ولكن دون أن تقوم بنشاط ميداني أو حتى دون أن تصنع السياسة الدولية العامة في مجالات الاقتصاد والتنمية.

2- التحول من اقتصاديات «الدول» إلى الاقتصاد العالمي أو الكوني:

وفي سياق هذا التحول أصبح الحديث التقليدي عن الاستقلال الاقتصادي وحق الدول في اختيار نظمها الاقتصادية والاجتماعية التي تراها ملائمة وحقها في السيطرة على ثرواتها الطبيعية، من خلال الحق في التأميم مثلا، مسائل نسبية إن لم تكن قد سقطت وتقادمت تماما. ففي اقتصاديات مفتوحة تسقط فيها الحواجز الجمركية والكمية وتنتقل رؤوس الأموال وعناصر الإنتاج بحرية، نظريا على الأقل، تصبح قدرة الدول الصغيرة، والمتوسطة بل وحتى قدرة الدول الكبرى على استقلال قرارها الاقتصادي مسألة مشكوكا فيها كثيرا. فلم تعد الأصول والموارد الثابتة هي ركائز السياسة الاقتصادية وإنما أصبح ما هو غير منظور وغير ثابت-أو ما هو سائل عموما-أهم بكثير من المنظور والثابت والجامد. وفي هذا السياق أصبحت القرارات الخاصة بتعديل سعر الفائدة أو التحويلات المالية على الورق من مكان إلى مكان ومن قطاع إلى آخر هي أكثر القرارات تأثيرا في الاقتصاديات الدولية كما أصبح دور الشركات المتعددة الجنسية، والقطاع الخاص بشكل عام هو الدور الأكثر تأثيرا وفاعلية مقارنة بالدور الحكومي.

كل هذه التطورات من شأنها أن تؤثر على دور الأمم المتحدة المستقبلي بالنسبة لقضايا التعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي عموما وبالنسبة لقضايا التنمية في دول العالم الثالث خصوصا، ليس فقط على صعيد

المفاهيم وإنما أيضا على صعيد الإجراءات والآليات. ولا ينبغي أن نفهم مما سبق أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن التحول إلى آليات السوق وإلى عالمية الاقتصاد هي كلها آثار سلبية بالضرورة على التنمية في العالم الثالث وعلى دور الأمم المتحدة فيها. فبقدر ما تفرض هذه التحولات من قيود بقدر ما تتيح من فرص أيضا. وإذا كان التحول نحو آليات السوق على الصعيد العالمي من شأنه إثارة العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بالنسبة لدول العالم الثالث، خصوصا إذا تم بشكل همجي أو دون ضوابط أو صمامات أمان لاحتواء واستيعاب آثاره الاجتماعية الخطيرة، فإن التوجه نحو عالمية الاقتصاد قد تكون له على المدى الطويل آثار إيجابية خصوصا لأن اهتمامه الأساسي يصبح منصبا على قضية الإنتاج وليس التوزيع، ومن ثم فإنه قد يؤدي إلى إزاحة الكثير من «الأشجار الميتة» التي تعترض الطريق ويعطي دفعة كبرى لقوى الابتكار والخلق والإبداع. وعلى أي حال فربما كان أهم ما يترتب على هذا التحول نحو عالمية الاقتصاد، من منظور رؤية الأمم المتحدة لدورها ومسؤولياتها بالنسبة لقضية التنمية في النظام الجديد، هو أنه يعيد طرح هذه قضية في سياق أوسع كثيرا من مجرد كونها قضية اقتصادية. ففي التقرير الذي قدمه أمين عام الأمم المتحدة «خطة التنمية» (1994) إشارة واضحة إلى أن قضية التنمية أخطر من أن تعالج باعتبارها مسألة اقتصادية بحتة، لأن البعد الاقتصادي لها ليس سوى واحد من خمسة أبعاد حددها على النحو التالي:

1- التنمية كقضية أمنية: السلام أساس التنمية:

حيث يشير التقرير بوضوح إلى أن الإنفاق المباشر على التنمية يخدم قضية السلام وأمن الإنسانية بشكل أفضل فالسلام هو أساس التنمية، وكما أن التنمية تحتاج إلى استقرار لكي تزدهر فإن توافر الاستقرار والأمن يساعد على توفير وتعبئة وتوجيه كل الموارد المتاحة من أجل التنمية. وهنا تبدو العلاقة واضحة جدا بين ما يمكن أن تقوم به الأمم المتحدة في مجال «الدبلوماسية الوقائية» وفي مجال «بناء السلم»، فهذه الأنشطة وإن كانت تعد أنشطة تدخل في صميم مهام الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، فإنها في جوهرها أنشطة تنموية أو على الأقل لها علاقة وثيقة بقضايا التنمية. ولم يغفل التقرير أن يشير، حول هذه النقطة، إلى

موضوع نزع السلاح وكيف أن تخفيض الإنفاق العسكري يمثل حلقة أساسية في سلسلة الوصل بين التنمية والسلام. وقد اعترف التقرير بأن جهود التنمية لم تتمكن حتى الآن من الاستفادة كثيرا من خفض الإنفاق العسكري الذي تحقق في السنوات الأخيرة. فخلال الفترة من 1987- 1992 بلغ الفائض التراكمي للسلام، والناجم عن خفض النفقات العسكرية حوالي 500 بليون دولار (منها 425 بليونا في الدول الصناعية والتي تمر الآن بمرحلة انتقالية، 75 بليونا في الدول النامية)، إلا أنه لم يوجه إلى التنمية سوى نسبة ضئيلة من هذا الفائض. كما يشير التقرير إلى أن المخاوف المتعلقة بسباق التسلح ما تزال قائمة وأن الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن ما تزال هي أكبر مصدر للأسلحة في العالم حيث تمثل صادراتها نسبة 86٪ من مجموع صادرات السلاح في العالم.

وهنا يبدو واضحا تمام الوضوح أنه يستحيل معالجة قضية التنمية والتصدي لها بفاعلية إلا إذا أخذت طبيعة العلاقة بينها وبين قضية السلم والأمن الدوليين في الاعتبار، والتوصل إلى الاستنتاجات الصحيحة لما يتعين أن يترتب على هذه العلاقة من إجراءات أو برامج.

2- التنمية كقضية اقتصادية: الاقتصاد محرك التقدم:

يسلم التقرير بأن التنمية لا تتحقق إلا من خلال زيادة معدل النمو الاقتصادي لأن ذلك هو الشرط الأساسي لزيادة قاعدة الموارد. وفي تحليله لطبيعة العلاقة بين الداخل والخارج، من حيث المسؤولية والتأثير المتبادل على التنمية، يؤكد التقرير أن التنمية لا تتحقق إلا بوجود بيئة وطنية داعمة ومناخ دولي مساعد. فما لم توجد سياسات وطنية ملائمة لن يؤدي أي قدر من المساعدة الثنائية أو متعددة الأطراف إلى نمو متواصل، بل على العكس يمكن للمساعدة المقدمة بهذه الطريقة أن تزيد الاعتماد على العالم الخارجي، ودون المناخ الدولي الملائم سيكون من الصعب تحقيق سياسات الإصلاح المحلي مما يهدد هذه السياسات ويزيد من معاناة السكان. وهنا يعترف التقرير بوضوح بأن نظام التجارة الحالي يتحيز ضد العالم النامي وأنه يتعين أن تسهم الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة في إيجاد حلول لمعوقات التنمية في النظام الدولي مثل: الديون، نقص الاستثمارات الموجهة إلى دول العالم الثالث، مشاكل نقل التكنولوجيا... الخ. وبينما أوصى التقرير

على الإشادة بمزايا التحولات الجارية في النظام الاقتصادي العالمي حاليا والاتجاه نحو آليات السوق، فإنه حذر في الوقت نفسه من «أن الحاجة إلى الاستفادة من كفاءة آليات السوق يجب أن ينظر إليها في إطار ضرورة التسليم أيضا بوجوب التدخل الحكومي حيثما لا تستطيع آليات السوق أن توفر حلولا لجميع المشاكل. فالحكومات لم تعد أجهزة اقتصادية عادية ولكن عليها مسؤولية توفير إطار تنظيمي كفء يعمل السوق التنافسي على نحو فعال والتدخل للاستثمار في الهيكل الأساسي ولتسهيل تنمية القطاع الإنتاجي... والتأكد من وجود سياسات للضمان الاجتماعي... الخ».

ويؤكد التقرير على أنه إذا كانت الدول النامية مطالبة بتهيئة مناخ محلي أفضل للتنمية فإن الدول المتقدمة مطالبة باتباع سياسات كلية لتقسيم المسؤولية على الصعيد العالمي «لأن سياستها بشأن سعر الفائدة والتضخم واستقرار سعر الصرف لها أهمية وتأثير كبير على الدول النامية. وأخيرا فقد أشار التقرير إلى نقطة مهمة حين أوضح أنه» لا توجد صيغة وحيدة للتنمية... وأن اختلاف الأحوال والظروف والقدرات يؤدي بالضرورة إلى اختلاف الآليات اللازمة لتحقيق النمو.

3- التنمية كقضية بيئية: البيئة شرط ديمومة التنمية:

كانت هذه هي النتيجة الأساسية لقمة الأرض في ريو دي جانيرو التي أشرنا إليها ويشير التقرير إلى معضلة العثور على نقطة توازن بين ضرورة تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحالية وبين حق الأجيال المقبلة المشروع في الحصول على مستوى مناسب من هذه الاحتياجات. وتحقيق هذا التوازن يتطلب حتما عدم الإخلال بالنظم أو الأنساق البيئية والمحافظة على الموارد واتباع سياسات تنموية تحول دون تدهور البيئة.

والواقع أن طرح قضية البيئة في علاقتها بالتنمية يؤكد ذلك الترابط الوثيق بين ما هو محلي وما هو إقليمي وما هو دولي أو عالمي كما يشير التقرير. فاتباع قواعد ومبادئ مشتركة للمحافظة على البيئة يجب أن يستند إلى أسس ومعايير عالمية وملزمة، كما أن تكاليف التقاعس عن اتخاذ إجراء ما تتطلبه القواعد السليمة للمحافظة على البيئة قد تتحملها دول أخرى، كما أن المكاسب قد لا تكون دائما من نصيب أولئك الذين يتخذون أصعب القرارات. ولأن بعض المشكلات البيئية لها تأثير عالمي

(طبقة الأوزون) وبعضها الآخر له تأثير إقليمي (التلوث الصناعي عبر الحدود أو تلوث الأنهار المشتركة بين مجموعة من الدول) وبعضها الآخر له تأثير محلي (تلوث المياه في الأنهار الداخلية)، فإن حلول المشاكل البيئية يجب أن يستند إلى قواعد ومبادئ مشتركة وملزمة للجميع.

4- التنمية كقضية اجتماعية: العدالة كدعامة للمجتمع:

وفي هذا الجزء يشير التقرير إلى أن الظروف الخاصة بكل مجتمع هي التي تحدد أولويات التنمية فيه وكيف أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية في الدول النامية تختلف عنها في الدول المتقدمة. وأهم ما استخلصه التقرير هنا هو علاقة التنمية بالتماسك والاستقرار الاجتماعي وبأنه «لا يكفي الاعتراف بالبعد الاجتماعي للتنمية بل ينبغي العمل من أجله».

5- التنمية كقضية مجتمعية شاملة: الديمقراطية ضمان سلامة التوجهات التنموية:

وفي هذا الجزء يحاول التقرير رصد علاقة التنمية بقضية الديمقراطية وهو يرفض وجود علاقة سببية إذ تعين على بعض الدول أن تحقق مستوى معقولا من التنمية كشرط سابق لإحداث تحول ديمقراطي لاحق، وفي دول أخرى أدى التحول إلى الديمقراطية إلى نقلة نوعية في مجال التنمية والانطلاق الاقتصادي. لكن التقرير يعود فيؤكد العلاقة الوثيقة بين الديمقراطية والتنمية. فالديمقراطية هي الأسلوب الوحيد القادر على احتواء المصالح المتنافسة وما ينجم عنها من توترات سياسية واجتماعية على المدى الطويل، ومقاومة الفساد، وإطلاق ملكات الطبقة الوسطى والحيلولة دون احتكار الطبقة الحاكمة للمزايا الاقتصادية. ورغم اعتراف التقرير بأن الديمقراطية «لا تؤدي تلقائيا إلى تحسينات ملموسة في معدلات النمو أو تحقيق العدالة الاجتماعية أو المساواة، إلا أنها تكفل للناس قنوات مشاركة تجعل الحكومات أقرب إلى جماهير الشعب.. وتجعل العوامل المحلية التي تمس القرارات المتعلقة بالتنمية تؤخذ بشكل أفضل في الاعتبار».

وهكذا تبدو جدية العلاقة بين قضية التنمية، وقضايا السلم والأمن، والبيئة، والديمقراطية، والعدالة الاجتماعية. فإذا كانت قضية التنمية هي في جوهرها، من حيث طبيعتها الفنية على الأقل، اقتصادية، فإن عناصر نجاحها الأساسية تقع خارج الاقتصاد من ناحية كما أنها أصبحت تتجه

أكثر فأكثر، وخصوصا بعد التحولات الأخيرة في النظام الدولي، لتصبح قضية دولية لها مكون محلي. وقد تعمدنا أن نعرض هنا لملخص واف لتقرير الأمين العام عن «خطة التنمية»، والذي قدمه إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين (1994)، لأنه يعكس بوضوح طبيعة الرؤية السائدة حول التحولات التي طرأت على النظام الاقتصادي العالمي وما يطرحه من مفاهيم جديدة لموضوع التنمية والشروط اللازمة لتحقيقها. كما تعمدنا أيضا أن نعالج هذه القضية تحديدا في نهاية هذا الفصل لأنها القضية المفتاح الذي تصب فيه، أو يتعين أن تصب فيه، كل أنشطة ومهام الأمم المتحدة الأخرى، ومعالجتها على هذا النحو تظهر بوضوح تام أن الفصل بين المسائل السياسية والأمنية وبين المسائل الاقتصادية-الاجتماعية هو فصل تعسفي، وأن هذه الحقيقة تتأكد في الواقع مع التحولات التي تطرأ كل يوم على الصعيدين المحلي والعالمي.

لكن السؤال الذي يتعين أن يطرح الآن هو: هل يمكن تطويع الآليات والأجهزة التي تمت صياغتها في مرحلة الحرب الباردة للتكيف مع أولويات النظام العالمي الجديد أم أن الأمر يحتاج إلى تطوير وإصلاح شاملين؟

هذا السؤال سنحاول أن نجيب عنه في باب ختامي.

الباب الرابع

خاتمة

الأمم المتحدة: إلى أين؟

تقديم

تبدو الأمم المتحدة، بعد نصف قرن من الزمان على إنشائها، مثل قاطرة تجر وراءها قطارا تزداد عرباته بعد كل «محطة». وفي ظل التحولات الجارية في النظام الدولي منذ نهاية الحرب الباردة ازداد الطلب على خدمات الأمم المتحدة كثيرا. وأصبحت المهام المطلوب أن تقوم بها هي من التنوع إلى درجة أن إضافة عربات جديدة إلى القطار أصبحت عبئا يفوق طاقة القاطرة نفسها. ولذلك تبدو الأمم المتحدة في حالة إجهاد تام وتواجه أزمة متعددة الأبعاد تهددها بالانهيار.

وفي هذا الباب سوف نحاول أن نستخلص من دراستنا هذه تشخيصا عاما ومتكاملا قدر الإمكان لطبيعة العلل والأمراض التي أصابت جسد الأمم المتحدة، ونستعرض مجمل المقترحات الخاصة بعلاج هذه العلل والأمراض، وعلى ضوء ذلك نحاول أن نستشرف مستقبل الأمم المتحدة بين طموحاتنا وآمالنا في منظمة دولية فعالة وبين واقع العلاقات الدولية المعاصرة الذي لا تتوافر فيه الدوافع أو الشروط اللازمة لإحداث التطور الشامل المطلوب.

وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين:

الأول: نقوم فيه بمحاولة لتشخيص العلل والأمراض واستعراض مختلف المقترحات الخاصة بعلاجها.

والثاني: نقدم فيه رؤيتنا الشخصية لما يجب أن تكون عليه الأمم المتحدة ونستعرض طبيعة العقبات

التي تحول دون تحويل الحلم إلى حقيقة.

الفصل الثاني عشر
العلل والعلاج

المبحث الأول

أسباب الإصلاح وضروراته

هناك أسباب كثيرة جدا تجعل من قضية إصلاح الأمم المتحدة مسألة ضرورية إن لم تكن ملحة. ويمكن تصنيف هذه الأسباب العديدة إلى مجموعتين. الأولى: تتعلق بمرور فترة زمنية طويلة على إبرام ميثاق الأمم المتحدة ظهرت في أثنائها، ومن خلال الممارسة، مواطن القوة والضعف فيه، أما المجموعة الثانية من الأسباب فتتعلق بدخول النظام العالمي مرحلة جديدة من مراحل تطوره تحت ضغط الآثار الناجمة عن معدلات السرعة المتزايدة بشكل يفوق كل تصور في الإنجازات العلمية وفي تطبيقاتها التكنولوجية وخاصة في مجالات الاتصال والنقل والمعلومات. ويستدعي هذا التطور تفكيرا جديدا وإعادة النظر في المنطلقات والأسس الفلسفية للتنظيم الدولي فضلا عن آليات ووسائل تحقيق أهدافه.

أولاً: الفترة الزمنية الممتدة وما كشفت عنه من قصور

تمت صياغة ميثاق الأمم المتحدة منذ نصف قرن الآن بالضبط. وخلال هذه الفترة الطويلة والممتدة لم يتم إدخال أي تعديلات جوهرية على

نصوص هذا الميثاق على الرغم من التغيرات الهائلة التي طرأت على بيئة العلاقات الدولية التي تمارس الأمم المتحدة عملها في إطارها. ومن الأمور المسلم بها في مجال الدراسات الاجتماعية والإنسانية أن أي نص-مهما كانت حكمة وخبرة الذين قاموا بصياغته-يحتاج إلى مراجعة دورية لإزالة أي تعارض أو عدم اتساق بين أحكامه وبين مقتضيات الواقع ولسد أي ثغرة أو فجوة يمكن أن تظهر من خلال الممارسة.

وقد تنبه واضعو الميثاق تماما إلى هذه المسألة. ولذلك نجد أن المادة 109 من الميثاق تعترف بالحاجة إلى المراجعة الدورية له، فقد أجازت فقرتها الأولى إمكانية عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر في الميثاق في الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة «ثم أضافت فقرتها الثالثة أنه» إذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل الانعقاد السنوي العاشر للجمعية العامة. وجب أن يدرج بجدول أعمال هذه الدورة العاشرة اقتراح بالدعوة إلى عقد مثل هذا المؤتمر». ومعنى ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة نفسه يحث الدول الأعضاء فيه على إعادة النظر في الميثاق أو على الأقل مراجعة نصوصه كل عشر سنوات.. لكن أوضاع النظام الدولي وموازين القوى فيه حالت دون وضع هذه المادة موضع التطبيق.

وقد أدى انقضاء فترة زمنية طويلة جدا (نصف قرن كامل) على ميثاق الأمم المتحدة دون إجراء أية مراجعة دورية لنصوصه، إلى ظهور حاجة ماسة إلى:

1- مزيد من الوضوح في عدد من المبادئ والقواعد العامة التي يتضمنها والتي ظهر من خلال الممارسة أنها تخضع لتفسيرات شتى يمكن أن تؤدي إلى نوع من الازدواجية في المعايير التي تطبقها الأمم المتحدة. من هذه القواعد والمبادئ العامة: قاعدة عدم التدخل في الشؤون الداخلية، وحق الدفاع الشرعي عن النفس... الخ.

2- الحاجة إلى إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة.

فقد أظهرت الممارسة ما يلي:

أ- انتفاء الحاجة إلى بعض الأجهزة الرئيسية التي نص الميثاق على إنشائها بسبب انتهاء الوظيفة أو الدور الذي كانت تضطلع به وتجاوز الأحداث والتطورات الدولية لها. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك مجلس الوصاية

الذي لم تعد هناك حاجة ماسة له بسبب القضاء على الظاهرة الاستعمارية وعدم وجود أراض خاضعة لنظام الوصاية.

ب- عدم ملاءمة تشكيل مجلس الأمن بصورته الحالية لخريطة وموازين القوى الجديدة في العالم المعاصر. فقد كان عدد مقاعد مجلس الأمن سبعة مقاعد عند نشأة الأمم المتحدة في الوقت الذي كان فيه عدد الدول الأعضاء يتجاوز 51 عضوا. أما الآن فإن عدد مقاعد المجلس خمسة عشر مقعدا في وقت وصلت فيه العضوية في الأمم المتحدة إلى 184 دولة. أي أن النسبة بين عدد الدول الأعضاء في المجلس إلى عدد أعضاء الأمم المتحدة قد اختلت اختلالا شديدا. من ناحية أخرى فقد ظلت العضوية الدائمة في الأمم المتحدة مغلقة على الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية على الرغم من أن عددا من الدول المهزومة في هذه الحرب أصبح يمارس دورا على الساحة الدولية وخاصة في النظام الاقتصادي العالمي، أكبر بكثير من بعض الدول المنتصرة وخصوصا تلك التي لحقت بها هزيمة ساحقة في الحرب الباردة.

جـ- ظهور خلل حاد في التوازن بين سلطات الأجهزة والفروع الرئيسية للأمم المتحدة وخصوصا بين كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية.

فقد أصبح مجلسه الأمن، وخصوصا بعد انتهاء الحرب الباردة واختفاء ظاهرة استخدام الفيتو، يبدو وكأنه حكومة أقلية تمارس وظائفها بطريقة ديكتاتورية وتتمتع بسلطات وصلاحيات مطلقة في غيبة من أي رقابة سياسة قضائية.

د- تضخم الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة على نحو خطير بسبب إنشاء عدد كبير جدا من الأجهزة الثانوية والفرعية من ناحية، وبسبب تضخم الجهاز الإداري للأمانة العامة من ناحية أخرى.

3- الحاجة إلى نظام جديد لتمويل أنشطة الأمم المتحدة:

فقد أظهرت الممارسة أن الأمم المتحدة تواجه أزمة مالية مستمرة منذ الستينيات. صحيح أن هذه الأزمة تزداد حدتها أو تقل من فترة إلى أخرى حسب المناخ أو الظروف السياسية السائدة داخل الأمم المتحدة وفي النظام الدولي، لكن استمرار هذه الأزمة طوال تلك الفترة الممتدة يوحي بأنها أزمة

هيكلية وأنه لا يمكن علاجها بطريقة جذرية إلا عن طرق تعديل النظام المتبع حاليا في تمويل أنشطة الأمم المتحدة كما سنشير إلى ذلك فيما بعد.

4- الحاجة إلى إعادة صياغة العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى:

فقد أظهرت الممارسة قصور هذه العلاقة من ناحية وغموضها من ناحية أخرى وعدم تحديدها بدقة كاملة في جميع الأحوال. وعلى سبيل المثال فعلى صعيد العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أظهرت الممارسة أن الأمم المتحدة لم تتمكن من استغلال كافة الإمكانات التي تتيحها المنظمات الإقليمية في مجال المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين. واستحال في ظل الحرب الباردة توزيع الأدوار والاختصاصات على نحو يسهم في تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الأمم المتحدة. كذلك فإن العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة، والتي من المفترض أن ترتبط عضويا وتشكل معها «منظومة» أو «عائلة واحدة، لم تكن علاقة سوية أو سليمة في جميع الأحوال. فقد شابها قدر من التوتر حينا ومن عدم التنسيق في أحيان كثيرة. وعلى سبيل المثال. فقد مارست وكالات متخصصة مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمات أخرى مثل الجات عملها في إطار كامل من الاستقلالية ودون أي تنسيق فعلي مع الأمم المتحدة. كما أنشأت الأمم المتحدة أجهزة وفروعا ثانوية تقوم بأعمال منافسة أو مشابهة لعمل وكالات دولية أخرى، مما ترتب عليه قدر كبير من الازدواجية وتضارب الاختصاصات وتبديد الموارد.

ثانيا: التحول في النظام الدولي وانعكاساته على الأمم المتحدة:

طرأت على النظام الدولي وموازين القوى فيه تحولات هيكلية لها تأثيرات واسعة على أسلوب الأمم المتحدة وعلى قدرتها على الاضطلاع بالوظائف والأدوار المنوطة بها وعلى نحو يتطلب إعادة النظر في جوانب كثيرة يمكن إجمالها على النحو التالي:

1- التغير في طبيعة النظام الدولي وأثره على الأساس الفكري والفلسفي للميثاق. فقد كانت الأمم المتحدة عند نشأتها أقرب ما تكون إلى تحالف للدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية منها إلى منظمة عالمية أو كونية.

وما زال الميثاق يحتوي على نصوص عديدة تشير إلى الدول «الأعداء» والتي تعرفها المادة الثانية والستون في فقرتها الثانية بأنها «أية دولة كانت في الحرب العالمية الثانية من أعداء أية دولة موقعة على الميثاق»، والواقع أن التطورات التي طرأت على النظام الدولي فيما يتعلق بوضع الدول التي كانت أعداء في الحرب العالمية الثانية قد أبطل تماما من أثر هذه النصوص وهو ما يستوجب إعادة النظر فيها تماما.

من ناحية أخرى أقام الميثاق نظاما للأمن الجماعي توقف تشغيله على اتفاق الدول الخمس الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية مجتمعة وقد انطوت الفلسفة الكامنة وراء هذا التصور على افتراضين: الأول: أن هذه الدول الخمس التي حددها الميثاق بالاسم سوف تظل محتفظة بتفوقها كدول كبرى لا يمكن لأحد، وربما لا يحق له أن يتطلع لمنافستها أو مزاحمتها على مسرح القيادة في النظام الدولي. والثاني: أن التحالف الذي تحقق بسبب تداعيات الحرب العالمية الثانية سوف يستمر بعدها ليتحمل وحده مسؤولية حفظ السلم والأمن في العالم مفوضا عن المجتمع الدولي كله.

ولا يحتاج الأمر إلى عناء كبير لإثبات أن تلك الرؤية الفلسفية التي قام عليها الميثاق قد سقطت وأن ثمة حاجة ماسة إلى بناء رؤية بديلة تأخذ في اعتبارها حقائق العالم المعاصر.

2- التغير في هيكل وموازين القوى في النظام الدولي وانعكاساته على هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة.

وقد اختلفت طبيعة هذا التغير الذي ألقى بتأثيراته وانعكاساته على كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن بطريقة اختلفت تماما أثناء الاستقطاب الدولي والحرب الباردة عنها بعد انتهاء هذه الحرب. ففي مرحلة الحرب الباردة أدى الاستقطاب الدولي إلى شلل مجلس الأمن بسبب الإسراف في استخدام حق الفيتو. وإلى عدم تمكين الأمم المتحدة من استكمال آلياتها المؤسسية الخاصة بنظام الأمن الجماعي وفي مقدمتها الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 والخاصة بإنشاء جيش دولي على أسس ثابتة ودائمة، وإلى تجميد عمل لجنة أركان الحرب... الخ وترتب على ذلك كله إضعاف قدرة الأمم المتحدة على الاضطلاع بوظائفها الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية. وعلى العكس من ذلك تماما

فقد أدت الحرب الباردة نفسها إلى تمكين الجمعية العامة للأمم المتحدة من أن تمارس دورا أنشط وأكثر فاعلية من الدور المنصوص عليه في الميثاق وخاصة للقضاء على الظاهرة الاستعمارية وأيضا في الميادين الاقتصادية والاجتماعية وخاصة في مجال التنمية وحقوق الإنسان. ساعد على ذلك ما تمتعت به حركات التحرر من زخم في دول العالم الثالث في ظل التنافس الحاد بين المعسكرين المتصارعين وما نجم عن هذا الزخم من تمتع دول العالم الثالث بأغلبية ساحقة في الجمعية العامة للأمم المتحدة وهامش كبير من حرية الحركة والمناورة.

أما بعد انتهاء الحرب الباردة فقد حدث تحول في اتجاه معاكس تماما. فقد استيقظ مجلس الأمن فجأة وتحول إلى مارد خرج من القمقم. واختفت ظاهرة الفيتو وأصبح يمارس المجلس عمله بطريقة توحي وكأنه قد أصبح مجرد أداة في يد الدول أو القوى المنتصرة في الحرب الباردة. وأدى انهيار المعسكر الاشتراكي وما حدث لدوله من تحولات سياسية واقتصادية تجعلها أقرب إلى المعسكر الرأسمالي منها إلى دول العالم الثالث إلى تهميش دور ووزن العالم الثالث داخل الجمعية العامة. بل إن عودة الروح إلى مجلس الأمن ترتب عليها تلقائيا تهميش دور الجمعية العامة نفسها.

وكل هذه التطورات تستدعي إلقاء نظرة جديدة على هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة ككل وعلى مجلس الأمن على وجه الخصوص.

3- التغير في أولويات النظام الدولي وانعكاساته على وظائف وجدول أعمال الأمم المتحدة:

من المتوقع أن يؤدي انهيار المعسكر الاشتراكي وتفكك الاتحاد السوفييتي إلى تحول كبير في أولويات النظام الدولي مما ستكون له انعكاسات مهمة على وظائف الأمم المتحدة وعلى المهام المطلوبة منها في المرحلة القادمة وعلى أسلوبها في أداء هذه الوظائف والمهام الجديدة.

فانتهاء الصراع بين الشرق والغرب من شأنه أن يتخذ الصراع بين الشمال والجنوب طابعا أكثر حدة ومن ثم فسوف تبرز بوضوح أهمية مشكلات الفقر والبطالة والجوع وتفاوت مستويات المعيشة في دول العالم. ومن المتوقع أيضا أن تتقدم إلى الصفوف الأمامية على جدول أعمال النظام الدولي مشكلات ذات طبيعة خاصة تثبت التطورات المتلاحقة في النظام

الدولي أنه يستحيل إيجاد حلول ناجحة لها على المستوى المحلي أو الإقليمي بسبب طبيعتها الكونية. من هذه المشكلات تلك المتعلقة بالبيئة واللاجئين والهجرات البشرية وبعض الأمراض الفتاكة مثل الإيدز... الخ وبروز هذه المشكلات إلى مقدمة جدول أعمال النظام الدولي لا بد أن يثير قضية ما إذا كانت الهياكل التنظيمية الحالية للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها مؤهلة لما هو مطلوب منها في المرحلة القادمة أم أن الأمر يحتاج إلى إعادة هيكلة شاملة، وربما إنشاء منظمات أو أجهزة أو أفرع ومؤسسات جديدة.

4- تقلص دور الدول في النظام الدولي وبروز أدوار الفاعلين من غير الدول:

فمن الواضح أن إحدى السمات الرئيسية للنظام الدولي الحالي تتمثل في تعاظم وتزايد الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية غير الحكومية و الشركات المتعددة الجنسية والأفراد والرأي العام العالمي، من خلال وكالات الأنباء ومحطات الإرسال الإذاعية والتلفزيونية العالمية. ولا شك أن هذا التطور يعيد إثارة التساؤلات حول ما إذا كان الطابع الحكومي البحت للأمم المتحدة ما زال متماشيا مع نظام دولي يتجه أكثر نحو تقليص دور الحكومات وخاصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وحول ما إذا كانت هناك حاجة لإشراك فاعلين غير حكوميين وبصورة أكبر في نشاط هذه المنظمة الدولية.

المبحث الثاني

مقترحات الإصلاح

تتعدد المقترحات المتعلقة بإصلاح وتطوير الأمم المتحدة إلى الدرجة التي يصعب حصرها أو تصنيفها بدقة. فإذا حاولنا حصر وتصنيف هذه المقترحات وفقا لمصادرها تعين علينا في هذه الحالة أن نميز مثلا بين المقترحات المقدمة من الأمين العام للأمم المتحدة وبين تلك المقدمة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو من المنظمات الدولية الأخرى، حكومية كانت أو غير حكومية، أو تلك التي ترد في تقارير الخبراء الحكوميين أو غير الحكوميين أو في مؤلفات الدارسين والباحثين الأكاديميين... الخ. أما إذا حاولنا أن نحصر ونصنف هذه المقترحات على أساس وظيفي فإننا يمكن أن نميز بين المقترحات الخاصة بتطوير الأمم المتحدة في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو في المسائل الاقتصادية والاجتماعية... الخ، وهناك العديد من المداخل الأخرى التي يمكن اعتمادها في حصر وتصنيف المقترحات الخاصة بإصلاح وتطوير الأمم المتحدة. وبالطبع فإن المجال لا يتسع هنا لعرض تفصيلي لكل هذه التصنيفات والتي يمكن مراجعتها في مؤلفنا حول هذا الموضوع. ونكتفي هنا بعرض أهم الأفكار التي وردت في

«خطة السلام» التي اقترحها الدكتور/بطرس غالي الأمين العام للأمم المتحدة بناء على تكليف من مجلس الأمن ثم نعرض لبعض الأفكار الأخرى التي وردت في دراسات أكاديمية أو دراسات أجرتها لجان خبراء حكوميين أو غير حكوميين مع تصنيفها تصنيفا وظيفيا أو قطاعيا.

أولاً: مقترحات الدكتور /بطرس غالي:

طلب مجلس الأمن عندما اجتمع، ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة، على مستوى القمة في 31 يناير 1992 من الأمين العام «إعداد تحليل وتوصيات بشأن سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة، في إطار الميثاق وأحكامه على الاضطلاع بمهام الدبلوماسية، وصنع وحفظ السلم». واستجابة لهذا الطلب قدم الأمين العام للأمم المتحدة الدكتور/بطرس غالي تقريره المعروف باسم «خطة السلام». وتنبع أهمية هذا التقرير من أنه ينطوي على جهد واضح لضبط وتحديد المصطلحات ورؤية شاملة لما يتعين أن تقوم به الأمم المتحدة لتعزيز دورها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين في ظل الميثاق الحالي ودونما حاجة إلى إدخال تعديلات جوهرية عليه.

وينطلق الدكتور غالي في رؤيته من أن دور الأمم المتحدة يبدأ قبل اندلاع الأزمة للوقاية منها أو العمل على إجهاضها في مرحلة مبكرة ويتحرك معها إذا اندلعت ليحاول احتواءها ومنع انتشارها ثم حلها ويستمر دور الأمم المتحدة لكي يضمن أن الحل المقترح يحمل مقومات الصمود وليس مجرد مسكنات عرضية أو مؤقتة. ولذلك يميز الدكتور غالي في طرحه بين مقترحات الإصلاح المطلوبة في إطار كل من: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم، وحفظ السلم، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع.

أولاً: الدبلوماسية الوقائية: Preventive Diplomacy:

ويعرفها الدكتور غالي بأنها تعني مجمل الإجراءات أو الترتيبات التي يتعين اتخاذها لمنع نشوب المنازعات أصلا، أو منع تصاعدها وتحولها إلى صراعات مسلحة، أو وقف انتشارها إلى أطراف أخرى والعمل على حصرها في حدود أطرافها الأصلية.

وتتضمن المقترحات المتعلقة بتطوير الدبلوماسية الوقائية عددا من الإجراءات والتدابير:

أ- تدابير لبناء الثقة: وتشتمل على ترتيبات كثيرة ومتنوعة: مثل تبادل المعلومات العسكرية بصورة منتظمة، ووضع نظم أو مراكز لضمان التدفق الحر لهذه المعلومات والعمل على تقليل مخاطر واحتمالات الاحتكاك. الخ. ومن الأفكار الجديدة التي يقترحها الدكتور غالي في هذا الصدد قيام الأمم المتحدة بإنشاء مراكز إقليمية فرعية لدراسة وتحليل واقتراح سبل تقليل المخاطر في الأقاليم المتوترة والقيام بإجراءات معينة لرصد عمليات سباق التسلح ولضمان تدفق المعلومات الصحيحة بين الأطراف على نحو منتظم.

ب- تقصي الحقائق: والمقصود بها التعرف بدقة ومن أطراف الأزمة مباشرة على وجهة نظرهم قبل تفاقم الأزمة. ومن أهم ما يلفت الأمين العام النظر إليه في هذا الصدد إمكانية استخدام اجتماعات مجلس الأمن خارج المقر كإحدى وسائل الدبلوماسية الوقائية لأعمال سلطة الأمم المتحدة في حالات محددة قبل تفاقم الأزمة.

جـ- الإنذار المبكر: اقترح الدكتور غالي تطوير قدرات وإمكانات الأمم المتحدة وانتشار مكاتبها وخبرائها في كافة أنحاء العالم لتطوير شبكة من أجهزة رصد وتحليل المعلومات المتاحة في كل مجال للتنبؤ بالمخاطر المحتملة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمواجهتها. ويلمح الدكتور غالي بأن الأمم المتحدة قد تحتاج إلى شبكة معلومات خاصة بها في مجال الاستخبارات والمعلومات الأمنية اللازمة لتمكين مجلس الأمن من أداء مهامه بشكل مستقل.

د- النشر الوقائي للقوات: Preventive Deployment: فالدبلوماسية الوقائية لا تعني استبعاد استخدام الأداة العسكرية تماما. إذ يمكن اللجوء إلى نشر قوات دولية لأغراض وقائية سواء بالنسبة للأزمات الداخلية أو بالنسبة للأزمات الدولية وذلك بناء على طلب من كافة الأطراف المعنية، وخصوصا بالنسبة للأزمات المحلية. كما يعتقد الدكتور غالي أنه بإمكان الأمم المتحدة أن تستجيب إلى طلب أحد أطراف الأزمة لنشر قوات دولية على أراضيه للوقاية من تهديد محتمل.

هـ- إنشاء مناطق منزوعة السلاح: وكان هذا الإجراء يتم اللجوء إليه تقليديا في إطار حل الأزمة أو تسوية الصراع، لكن الدكتور غالي يقترح وجوب التفكير في القيام بإجراءات من هذا النوع سواء على جانبي الحدود،

بموافقة الطرفين، أو على جانب واحد فقط، في حالة طلب أحد الأطراف، كشكل من أشكال العمل الوقائي.

ثانيا : صنع السلم: Peace Making

ويعرفه الدكتور غالي بأنه «العمل الرامي إلى التوفيق بين الأطراف المتنازعة، عن طريق الوسائل السلمية مثل تلك التي ينص عليها الفصل السادس من الميثاق». وقد أوضح التقرير أن الأمم المتحدة اكتسبت خبرة هائلة في مجال تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية، وأنه إذا كانت الأمم المتحدة قد أخفقت، على الرغم من ذلك، في تسوية العديد من هذه المنازعات فإن ذلك يعود إلى أسباب خارجة عن إرادتها . و يتضمن مفهوم صنع السلم العمليات والإجراءات اللازمة لقمع العدوان أو ردعه. وتشتمل مقترحات الدكتور غالي لزيادة فاعلية الأمم المتحدة في مجال صنع السلم علي ما يلي:

أ- التصريح للأمين العام بحق طلب الفتوى من محكمة العدل الدولية. والتزام جميع الدول الأعضاء بقبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية في موعد غايته سنة 2000.

ب- تنسيق أفضل بين الوكالات المتخصصة بغرض حشد الموارد والإمكانات اللازمة لتحسين الظروف التي أدت إلى اندلاع النزاع.

جـ- وضع نظام مفصل تسهم فيه كل المؤسسات المالية لحماية الدول من الصعوبات الناجمة عن فرض جزاءات أو عقوبات اقتصادية وتشجيع الدول على التعاون وتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

د- الشروع فورا في بحث كيفية وضع المادة 43 موضع التنفيذ وتنشيط دور لجنة الأركان.

هـ -إنشاء «وحدات فرض السلم Peace Enforcement Units مسلحة تسليحا أثقل من وحدات الأمم المتحدة المستخدمة حاليا في حفظ السلم تشكل من متطوعين وتوضع بصفة دائمة تحت طلب مجلس الأمن إلى أن يتم تنفيذ المادة 43.

ثالثا : حفظ السلم: Peace Keeping

ويقصد به عمليات الأمم المتحدة في الميدان التي يتم من خلالها نشر أفراد عسكريين أو شرطة أو مدنيين تابعين للأمم المتحدة بهدف حفظ

السلم وتوسيع إمكانيات منع تجدد النزاع.

ويشير التقرير إلى أن عمليات حفظ السلم هي ابتكار تبلور من خلال الممارسة ولم يرد بشأنه نص في الميثاق. وأن نشاط الأمم المتحدة قد زاد في هذا المجال زيادة كبيرة بعد انتهاء الحرب الباردة. وأصبح يبتلع جزءا كبيرا جدا من إجمالي النفقات كما أنه لا غنى عنه. كما يشير التقرير إلى التطور الذي طرأ على طبيعة عمليات حفظ السلم وكيف أنها أصبحت تتضمن مهام جديدة مثل: حماية قوافل الإغاثة، الإشراف على الانتخابات، إدارة الدولة مؤقتا... الخ بالإضافة إلى المهام التقليدية المتمثلة في مراقبة إطلاق النار والفصل بين المتحاربين... الخ.

وتشمل مقترحات الأمين العام لزيادة كفاءة عمليات حفظ السلم ما يلي:

أ- قيام الدول بدفع مخصصاتها في نفقات هذه القوات من ميزانيات وزارات الدفاع وليس من ميزانيات وزارات الخارجية.

ب- التزام الدول بالإعلان عن عدد ونوعية القوات التي تستطيع أن تساهم بها مقدما.

جـ- إيجاد نظام فعال للتدريب والإمدادات اللوجستيكية والاتصالات بين القيادة الميدانية والمقر... الخ.

رابعاً: بناء السلم بعد انتهاء الصراع: Post Conflict Peace Building

ويقصد به مجموعة الإجراءات والترتيبات التي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم بها لدعم الجهود الرامية إلى تثبيت التسوية وضمان عدم النكوص أو الارتداد. ويشير التقرير إلى أن «مفهوم بناء السلم، بوصفه إقامة بنية جديدة ينبغي أن ينظر إليه كنظير للديبلوماسية الوقائية التي تسعى إلى تفادي انهيار الظروف السلمية، فعند نشوب الصراع تدخل الجهود المتعاضدة لصنع وحفظ السلم إلى الحلبة. ومتى حققت هذه الجهود أهدافها، فإن العمل التعاوني المتواصل لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية الكامنة هو وحده الذي يمكنه من إقامة السلم على أساس دائم لأن الديبلوماسية الوقائية هي لتجنب وقوع أزمة، أما بناء السلم بعد انتهاء الصراع فلمنع تكرارها».

ويعتبر مفهوم بناء السلم من المفاهيم التي ابتكرها بطرس غالي وحاول

تطويرها وتعميقها ولفت نظر الدول الأعضاء إليها. وفي تقديري أن أهمية هذا المفهوم تكمن في أنه يستكمل الحلقة المفقودة والتي من شأنها أن تربط بين دور ومهام الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين وبين دورها ومهامها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

أما بالنسبة لمقترحات الدكتور غالي من أجل تطوير جهود الأمم المتحدة وزيادة فاعليتها في هذا المجال فيفرق التقرير بين الإجراءات والترتيبات التي يمكن اتخاذها لبناء السلم في أعقاب الحروب الأهلية أو الأزمات الداخلية وبين تلك التي يمكن القيام بها في أعقاب الحروب الدولية. ففي الحالة الأولى يمكن أن تشمل تلك الإجراءات أو الترتيبات: نزع أسلحة الأطراف المتحاربة والتحفظ عليها أو تدميرها. إعادة توطين اللاجئين، المساهمة في بناء أجهزة أمن قوية، مراقبة الانتخابات ودعم وإصلاح المؤسسات الحكومية... الخ، أما في الحالة الثانية (الحروب الدولية) فإن إجراءات بناء السلم بعد الصراع يمكن أن تشمل المساهمة في إقامة مشروعات مشتركة لربط مصالح الأطراف المتصارعة بعضها ببعض في مجالات الزراعة والكهرباء والطاقة والري والنقل وذلك لخلق شبكة من المصالح المتداخلة. كما يمكن أن تشمل إجراءات وترتيبات عديدة لبناء الثقة مثل إلغاء الحواجز والحدود وإتاحة حرية السفر والسياحة والتبادل الثقافي والعمل على تعديل المناهج التعليمية... الخ. من أجل تغيير الإدراك في اتجاه فهم أدق للآخر والعمل على تحويل نمط العلاقات من صورتها التقليدية العدائية إلى صورة أكثر تعاونا وتفهما. وفي هذا السياق أبدى الدكتور غالي اهتماما بالسلم الاجتماعي موازيا لاهتمامه بالسلم السياسي الاستراتيجي وهذه نقطة محورية في تفكير الدكتور غالي أعاد تأكيدها في تقريره عن «خطة التنمية» كما سبق أن أشرنا. لكن مقترحات الدكتور غالي الإصلاحية كانت محدودة بإطار الميثاق الحالي وهو ما حد كثيرا من قدرتها على الانطلاق.

ثانياً: المقترحات الأخرى:

وهي مقترحات متعددة المصادر وتمس كل الأمور. وسوف نكتفي هنا باستعراض أهم الاتجاهات المتعلقة بتطوير أو إصلاح هياكل وآليات صنع

القرار في الأمم المتحدة وتلك المتعلقة بالإصلاح المالي والإداري أو بعلاقة الأمم المتحدة بشبكة الفاعلين الدوليين.

أ- إصلاح الهيكل العام لعملية صنع القرار في الأمم المتحدة:

ويقصد بذلك إصلاح الخلل القائم في توزيع الوظائف والصلاحيات والسلطات على فروع الأمم المتحدة الرئيسية داخل قطاعات النشاط المختلفة. فقد ترتب على تركيز السلطة في مجلس الأمن فيما يتعلق بقضايا السلم والأمن الدوليين، وإهمال المؤسسات الاقتصادية الدولية (مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للتعمير والتنمية ومنظمة الجات) لقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دول العالم الثالث أن حاولت هذه الأخيرة استغلال أغلبيتها العددية لإنشاء أجهزة وفروع ثانوية بديلة للقيام بهذه المهمة. وأدى ذلك بالتدريج إلى تراكم عدد ضخم من هذه الأجهزة التي أصبح عملها يتسم ببيروقراطية شديدة وتبدو الآن كهرم تنظيمي عديم الكفاءة والفاعلية خصوصا أنه نشأ مرتبطا بأفكار وقيم مستمدة من الإيمان بأهمية دور الدولة والتخطيط المركزي للنشاط الاقتصادي.

وتشير معظم الدراسات التي تناولت فحص هيكل الأجهزة الحكومية العاملة في مجال النشاط الاقتصادي للأمم المتحدة إلى وجود ثلاثة اتجاهات تصب كلها في عدم ملاءمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشكله الحالي للقيام بالدور الاقتصادي والاجتماعي المطلوب من الأمم المتحدة في النظام العالمي الجديد.

الاتجاه الأول: طالب بتخفيض عدد الدول الأعضاء في المجلس والتي تبلغ حاليا 54 عضوا. وهو عدد كبير لا يسمح بمناقشة مجدية أو فعالة للقضايا العديدة المطروحة على جدول أعماله.

الاتجاه الثاني: يرى ضرورة تحويله إلى جهاز عام تمثل فيه كل الدول الأعضاء وإلغاء اللجنتين الثانية والثالثة في الجمعية العامة والتي تعتبر مداولاتها تكرارا للمناقشات التي تدور في المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

الاتجاه الثالث: لا يرى فقط تخفيض عدد الأعضاء فيه وإنما أيضا تحويله إلى «مجلس أمن اقتصادي» له من السلطات والصلاحيات في المسائل الاقتصادية والاجتماعية ما يعادل سلطات مجلس الأمن في المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن.

وهذا الاتجاه الثالث هو الذي بدأ يبرز في الآونة الأخيرة. فقد تضمنت مقترحاته كلا من المعهد الدولي لبحوث التنمية الاقتصادية التابع لجامعة الأمم المتحدة والمقترحات التي تضمنها مشروع دول الشمال الأوروبي وأيضا تلك التي قدمتها مجموعة الـ 15 للدول النامية أفكارا متقاربة حول هذه المسألة.

في هذا السياق يبدو أن هناك اقتناعا متزايدا بأن إصلاح الأمم المتحدة يتطلب إعادة نظر شاملة في توزيع السلطات والصلاحيات على أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية بحيث يصبح هناك نوع من التوازن بين السلطات الممنوحة للأجهزة العاملة في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين بمعناه المباشر والأجهزة العاملة في مجال السلم الاجتماعي أي المجالات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

من ناحية أخرى تنطوي مطالب الإصلاح على ضرورة تمكين الجمعية العامة من ممارسة رقابة سياسية فعلية على مجلس الأمن، سواء من خلال تحسين أسلوب كتابة وعرض التقرير السنوي الذي يعده المجلس ويعرضه على الجمعية أو منح الجمعية حق مناقشة وتوجيه وإصدار ما تراه من ملاحظات وتوصيات على هذا التقرير.

أما القضية الأكثر أهمية وإلحاحا فيما يتعلق بإصلاح هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة فهي تلك التي تتعلق بمجلس الأمن نفسه وهي القضية التي يدور حولها جدل حاد في الوقت الراهن. وتشمل مقترحات إصلاح مجلس الأمن قضايا عديدة مثل: تشكيل المجلس في اتجاه توسيع قاعدة العضوية فيه أو إصلاح آلية صنع القرار بالمجلس عن طريق إلغاء حق الفيتو أو تقييد نطاق استعماله إلى أقصى حد.

وفيما يتعلق بالقضية الأولى وهي توسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن يوجد تباين واختلاف كبير جدا في الآراء. فهناك من يرى ضرورة أن يشمل توسيع القاعدة ضم أعضاء دائمين جدد إلى مجلس الأمن على أن يكون لهم نفس حقوق الأعضاء الدائمين وخاصة ما يتعلق منها بحق الفيتو، وهناك من يطالب بضم أعضاء دائمين جدد إلى مجلس الأمن ولكن دون أن يكون لهم حق الفيتو وهناك من يطالب بإنشاء فئة عضوية جديدة داخل مجلس الأمن تحتل موقعا وسطا بين العضوية الدائمة والعضوية غير الدائمة

إلا وهي العضوية شبه الدائمة. ومعنى العضوية شبه الدائمة أن يتم تبادل المقاعد المخصصة لهذا النوع من العضوية بين عدد محدود جدا من الدول: دولتين أو ثلاث دول لكل مقعد مثلا. أي أن يتم تخصيص عدد من المقاعد الدائمة لكل قارة أو منطقة إقليمية، بالإضافة إلى المقاعد الدائمة التي تخصص وفقا لمعايير عالمية، يتم تناوبها بين قائمة محدودة من الدول تنطبق عليها معايير معينة: مثل حجم السكان، الوزن الإقليمي، القدرات العسكرية والاقتصادية... الخ. وهناك من يرى ضرورة أن يقتصر توسيع العضوية على المقاعد غير الدائمة فقط وإن كان هذا الاتجاه محدودا جدا خصوصا أن هناك ما يشبه الإجماع على ضرورة أن تحتل كل من اليابان وألمانيا مقاعد بالمجلس.

أما فيما يتعلق بالقضية الثانية أي تلك التي تتعلق بقواعد التصويت بالمجلس فإن الآراء حولها ما تزال متباينة أيضا، فهناك من يطالب بنظام جديد ومختلف تماما للتصويت تراعى فيه التوازنات الإقليمية والسياسية ولكن دون أن يكون لأي دولة حق الاعتراض على قرارات المجلس، انطلاقا من أن الإقرار بهذا الحق يخل بقاعدة المساواة بين الدول. وهناك من يطالب باشتراط اعتراض دولتين دائمتين في المجلس أو أكثر على مشروع القرار لكي يصبح الاعتراض حائلا دون صدور القرار. وهناك من يطالب بالإبقاء على حق الفيتو كما هو ولكن مع توضيح وتحديد وتقييد حالات استخدامه.

ورغم وجود اختلافات جوهرية حول جميع هذه القضايا، فإنه يمكن القول إن الاتجاه العام، كما يتبين من ردود الدول الأعضاء على استبيان الأمين العام، يتمثل في توسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن لتصبح من 25- 30 مقعدا بدلا من خمسة عشر مقعدا على أن يخصص نصفها كمقاعد دائمة والنصف الآخر كمقاعد غير دائمة، مع ترشيد الفيتو وتضييق نطاق استخدامه.

2- الإصلاح المالي والإداري:

أولاً: بالنسبة للإصلاح المالي:

تعاني الأمم المتحدة من أزمة مالية حادة تكاد تضعها على حافة الإفلاس. وهذه الأزمة ليست أزمة عارضة أو مؤقتة وإنما هي أزمة مزمنة بدأت في

الستينيات وما تزال مستمرة حتى اليوم على الرغم من تذبذب حدتها من وقت لآخر حسب الظروف الدولية السائدة ومدى رضاء الدول الكبرى عن الأمم المتحدة. وهذا معناه ببساطة أن سياسات التمويل والإنفاق تنطوي على خلل بنيوي وليس خللا طارئا يمكن إصلاحه بالمسكنات الوقتية والفنية. ومن ثم فإن أول خطوة على طريق الإصلاح المالي تبدأ بمعالجة هذا الخلل، الذي ينطوي على ثلاثة مظاهر:

أ- تعدد مصادر التمويل وتداخل أوجه الإنفاق:

فبالنسبة للتمويل توجد للأمم المتحدة ثلاثة نظم مختلفة. الأول: لتمويل الميزانية العادية ويتم ذلك عن طريق مساهمات إلزامية على شكل حصص تتراوح بين 25٪ كحد أقصى و0٫01٪: كحد أدنى، والثاني: لتمويل نفقات قوات حفظ السلام. ويتم ذلك عن طريق مساهمات إلزامية أيضا ولكن على شكل حصص تختلف عن الحصص التي تحدد على أساسها مساهمات الدول في الميزانية العادية. والثالث: لتمويل خطط وبرامج التنمية والمساعدات الإنسانية. ويتم ذلك عن طريق مساهمات طوعية

ب- عدم الاتفاق حول أسس ومعايير توزيع الأعباء:

ويعتبر تعدد مصادر التمويل هو أحد مظاهر غياب هذا الاتفاق. ولا يعني إقرار الجمعية العامة للميزانية أن أسس توزيع أعبائها تحظى بقبول عام إذ يلاحظ وجود شكوى مستمرة من جانب الدول التي تسهم بالنصيب الأكبر في الميزانية. فعشر دول أعضاء فقط هي التي تمول أكثر من 90٪ من إجمالي النفقات. وقد أدى هذا إلى محاولة بعض هذه الدول ممارسة ضغوط على الأمم المتحدة عن طريق الامتناع عن دفع الحصص أو تأخير سدادها.

جـ- عدم توافر الشفافية في عملية الإعداد والرقابة على الميزانية:

فإجراءات إعداد الميزانية والرقابة عليها كانت محل انتقادات حادة ومستمرة من جانب العديد من الدول الأعضاء. وهذه ليست قضية فنية ولكنها قضية سياسية في المقام الأول لأن الدول التي تقدم الجزء الأكبر من التمويل لا تستطيع في الواقع أن تلعب دورا يذكر في صياغة بنود الإنفاق أو ترتيب الأولويات... الخ. كما أن الدور المرجح للجهاز البيروقراطي في إعداد الميزانية يجعله أقل حرصا على توفير مقتضيات الشفافية عند

الإعداد أو الرقابة اللاحقة على الصرف.

في هذا السياق فإن مقترحات التطوير تتناول مسائل فنية عديدة تتعلق بأساليب ووسائل تمكين الأمم المتحدة من معالجة الأزمات الطارئة... الخ كما تتناول مسائل ذات طبيعة سياسية عامة تتعلق بتوحيد عملية التمويل وتمكين الأمم المتحدة من تمويل أنشطتها ذاتيا عن طريق فرض ضرائب مباشرة على بعض أوجه النشاط الدولي.

ثانياً: بالنسبة للإصلاح الإداري:

فقد صادف الجهاز الإداري للأمم المتحدة عبر مسيرته الطويلة مشكلات كثيرة أدى تراكمها إلى إصابة هذا الجهاز بأمراض مزمنة، فقد ازداد عدد العاملين زيادة ضخمة. وهو شأنه شأن أي جهاز إداري محلي يمكن أن يواجه مشكلات فنية عديدة تؤثر على كفاءته مثل المشكلات المتعلقة بالأجور والمكافآت والترقيات... الخ. وقد احتلت هذه المشكلات اهتماما كبيرا جدا طوال العقود الماضية وقدمت لجان كثيرة مقترحات متعددة لحل هذه المشكلات كما سبق أن أشرنا. لكن القضية الأكثر أهمية لنا هنا هي تلك المتعلقة بتنظيم السكرتارية على النحو الذي يمكنها من أداء الوظائف الملقاة على عاتقها في المرحلة المقبلة. وقد تركزت مقترحات الإصلاح المتعلقة بها حول محورين.

الأول: يتصل بقمة الهرم التنظيمي للسكرتارية. حيث تميزت هذه القمة بوجود عدد كبير من مساعدي الأمين العام بتولي كل منهم قيادة إدارة أو مجموعة من الإدارات ويمارس عمله في استقلال شبه تام.

والثاني: يتعلق بقاعدة الهرم حيث لوحظ وجود إدارات في قطاعات مختلفة تمارس وظائف أو مهام متشابهة ووجود خبرات تمارس أعمالا متكاملة ولكنها موزعة على إدارات مستقلة... الخ.

وتتركز مقترحات العلاج حول هذين المحورين في:

1- إعادة تنظيم مكتب الأمين العام وتقسيم السكرتارية إلى أربعة قطاعات رئيسية يتولى كل منها نائب للأمين العام. وإلغاء وظائف الأمناء المساعدين.

2- دمج وإعادة توزيع كل الإدارات والكفاءات المتاحة على ثلاثة قطاعات وظيفية تمثل مجالات النشاط الحيوي للمنظمة وهي مجالات السلم والأمن الدوليين، والشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وشؤون الإغاثة الإنسانية

بالإضافة إلى قطاع أو إدارة رابعة مستقلة تتولى كافة الأمور المتعلقة بشؤون الإدارة والتمويل والرقابة الإدارية والمحاسبية... الخ.

3- إعادة النظر في علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الأخرى وتشتمل مقترحات الإصلاح الخاصة بهذا البعد مقترحات تتعلق بعلاقة الأمم المتحدة مع المنظمات الإقليمية، ومقترحات تتعلق بعلاقة الأمم المتحدة مع الوكالات المتخصصة ومقترحات تتعلق بعلاقة الأمم المتحدة مع المنظمات الدولية غير الحكومية.

وبالنسبة للعلاقة مع المنظمات الإقليمية تشمل مقترحات الإصلاح ضرورة البحث عن صيغة جديدة لإشراك المنظمات الإقليمية في الجهود الرامية لتحقيق السلم والأمن الدوليين على أساس من اللامركزية، وإعادة تقسيم العمل بين المنظمة العالمية والمنظمات الإقليمية على نحو يرسي بطريقة أفضل معالم نظام ديمقراطي في المجتمع الدولي. وهناك صيغ عديدة لإشراك المنظمات الإقليمية بطريقة أكثر فاعلية في مجال الدبلوماسية الوقائية، وخاصة ما يتعلق منها بالإنذار المبكر وأيضا في مجال حفظ السلام وصنعه (حيث تبدو الحاجة ماسة إلى دعم جهود المنظمات الإقليمية في مجال تسوية المنازعات وإنشاء قوات حفظ سلام إقليمية... الخ). وتذهب بعض المقترحات إلى حد اقتراح تطوير عمل لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن بحيث يتم إنشاء لجان فرعية إقليمية لها وتشكل قوات ردع إقليمية... الخ.

وبالنسبة للعلاقة مع الوكالات المتخصصة فهناك من يرى أن الصيغة الحالية لهذه العلاقة تنطوي على عيوب كثيرة واستنفدت أغراضها. فهناك حاجة ماسة إلى إيجاد صيغة لعلاقة جديدة يجب أن تسبقها خطوات ضرورية. الخطوة الأولى تتمثل في إصلاح الوكالات الدولية نفسها وإعادة تقويم وظائفها وهياكلها. الخطوة الثانية تتمثل في إعادة النظر في جميع الأجهزة الحكومية العاملة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والتابعة مباشرة للأمم المتحدة نفسها. أما الخطوة الثالثة فتتمثل في ضرورة إنشاء جهاز مركزي لصنع القرار الاقتصادي والاجتماعي على مستوى العالم، يماثل مجلس الأمن بالنسبة للمسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، وربطه على أساس وظيفي وتنفيذي لوكالات متخصصة تأخذ في اعتبارها أهمية

القضايا الدولية التي أصبحت تتصدر قائمة جدول الأعمال في النظام العالمي الجديد مثل قضايا البيئة والهجرة والتنمية المستدامة... الخ.

وبالنسبة للعلاقة مع المنظمات الدولية غير الحكومية يرى البعض أنه في ظل ما أثبتته هذه المنظمات من كفاءة وفاعلية فإنه يتعين إشراك العديد منها في أنشطة الأمم المتحدة ليس فقط باعتبارها بيوت خبرة أو هيئات استشارية أو تنفيذية لبعض الأنشطة، ولكن باعتبارها شريكا ومسؤولا في صنع القرار.

13 رؤية شخصية لمستقبل الأمم المتحدة بين الواقع والطموح

مقدمة

إن من يتأمل ما يجري على ساحة النظام الدولي سرعان ما يكتشف وجود ظاهرتين تعملان في اتجاهين متعاكسين تماما. الأولى: تدفع في اتجاه الكونية والتوحد والانفتاح محيلة الكون كله إلى مجتمع واحد يستحيل على أي جزء فيه أن يستقل بنفسه أو ينفصل عن حركة بقية الأجزاء الدائرة في فلك الكل، وهو ما يفرض إقامة مؤسسات عالمية تعالج كافة القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية استنادا إلى قواعد عامة مقبولة ومتفق عليها. أما الثانية: فتدفع في اتجاه الانشطار والتفتت والعزلة والانغلاق الفكري والثقافي والعرقي خوفا من ضياع الهوية أو فقدان الذات، وهو ما من شأنه أن يعقد من عملية التنظيم الدولي ويحيلها إلى عملية باهظة التكاليف إن لم تكن مستحيلة. وفي هذا السياق تتجه الدول الغنية والدول الديموقراطية إلى التعاون معا والتجمع في أطر تنظيمية ومؤسسية خاصة بها بعيدا عن الأمم المتحدة، بينما تجد الدول الفقيرة أو النامية نفسها

غارقة في مستنقع الديون والحروب العرقية والطائفية والتخلف العلمي والتكنولوجي دون أي إطار مؤسسي فاعل يجمعها. حتى الأطر المؤسسية التي كانت قد استطاعت أن تقيمها خلال الخمسينيات والستينيات مثل حركة عدم الانحياز أو مجموعة الـ 77 بدأت بدورها تنهار.

والواقع أنه إذا استمر تطور الأحداث على نفس المنوال وفي نفس الاتجاه: أي اتجاه الدول الغنية إلى تنظيم أمورها بعيدا عن الأمم المتحدة والتجمع في أطر مؤسسية خاصة بها، واتجاه الأطر التنظيمية للدول الفقيرة نحو التفكك والانهيار فلن يساعد ذلك على إصلاح الأمم المتحدة على النحو الذي يكفل إقامة نظام فعال للأمن الجماعي أو الأمن التعاوني.

وسوف نحاول في هذا الفصل أن نعالج مستقبل الأمم المتحدة في مبحثين: يحاول الأول أن يطرح رؤية عامة لما يجب أن تكون عليه الأمم المتحدة إذا أرادت أن تلعب دورا فعالا لتحقيق السلم والأمن الدوليين. ويحلل الثاني: الأسباب ويستعرض العوائق التي تعترض تحقيق هذا الطموح.

المبحث الأول

عن الطموح

أدت التطورات التي مر بها النظام الدولي منذ الثورة الصناعية التي اندلعت في أوروبا، والتي تواكبت تأثيراتها الفعلية زمنيا مع الثورة الفرنسية الكبرى والحروب النابليونية في بداية القرن التاسع عشر، إلى تحول هائل في مفهوم ومضمون الأمن الجماعي. فقد أفرزت أول محاولة مؤسسية لبلورة وتطبيق هذا المفهوم في أعقاب الحروب النابليونية مباشرة من خلال صيغة «التحالف المقدس» والذي تحول بسرعة إلى صيغة «الوفاق الأوروبي»، ثم، وبعد الحرب العالمية الأولى، من خلال صيغة «عصبة الأمم» ثم، بعد حرب عالمية ثانية، من خلال صيغة «الأمم المتحدة» والتي لم تتح ظروف «الحرب الباردة» أمام ميثاقها أي فرصة حقيقية نحو التطبيق الكامل على الرغم من أنه مازال معمولا به حتى الآن، من الناحية النظرية، على الأقل. وقد تصور البعض أن انتهاء الحرب الباردة يتيح فرصة حقيقية أمام دخول الميثاق حيز التنفيذ. لكن هذا الأمل لا يلوح في الأفق الآن. ذلك أن «الأمم المتحدة» في شكلها الحالي ما هي إلا نتاج الحرب الباردة وابنها غير الشرعي ومن ثم فان من المشروع جدا أن نتساءل حول ما إذا كانت هذه الصيغة برمتها

صالحة للتعامل مع حقائق النظام الدولي المعاصر.

ولقد برز خلال السنوات الخمسين الماضية تطورا على مستوى التنظيم الدولي لم تشهد لهما الإنسانية مثيلا من قبل في تاريخها المعروف.

الأول: أن جميع دول وحكومات العالم قد أصبحت ولأول مرة في التاريخ داخل إطار مؤسسي واحد. وهي ظاهرة لم تعرفها موجات التنظيم الدولي المتعاقبة منذ ظهور الدولة القومية في أعقاب مؤتمر وستفاليا عام 1648. أي أنه ولأول مرة تتطابق حدود «التنظيم الدولي» جغرافيا ووظيفيا، مع حدود «النظام الدولي» مع فارق مهم وهو أن العضوية في «التنظيم» هي للدول ممثلة في حكوماتها بينما هي في «النظام» لكل الفاعلين الدوليين سواء كانوا دولا أم لا.

الثاني: أنه، ولأول مرة أيضا في تاريخ البشرية، تتحول الكرة الأرضية كلها إلى وحدة واحدة أو ما يشبه الجسد الواحد الذي ترتبط أجزاؤه معا بشبكة هائلة ومعقدة من المصالح تشبه الدورة الدموية أو الجهاز العصبي المحرك لوظائف الأعضاء في الجسم الإنساني. فلم يعد بمقدور أي دولة، مهما بلغ شأنها، أن تدير مواردها البشرية والمادية أو فضاءها الجوي أو إقليمها البحري أو الأرضي بمعزل عن الآخرين.

والواقع أن من يتأمل الصورة الكلية لعالم اليوم، بصرف النظر عن التفاصيل، سوف يجد أن أهم مصادر التهديد لأمن البشر، وبصرف النظر أيضا عن جنسياتهم أو لون بشرتهم أو انتماءاتهم العرقية أو الثقافية- الحضارية أو الدينية، لم تعد هي الحروب بين الدول وحدها. بل إننا لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا إن هذا النوع من الحروب، أي الحروب الدولية، لم يعد هو المصدر الرئيسي لهذا التهديد. فضحايا الحروب الأهلية أو المجاعات أو تلوث البيئة أو الأمراض الفتاكة أو المخدرات أو الإرهاب أو الجريمة المنظمة قد أصبحت تماثل إن لم تكن تفوق ضحايا الحروب بين الدول. من ناحية أخرى لم تصبح الحدود الجغرافية والسياسية بين الدول قادرة على عزل الشعوب والمجتمعات عن عوامل التأثير الخارجي أو دفع الأضرار التي قد يتسبب فيها الآخرون، أي القادمة من الخارج، مهما كانت ضخامة ما تمتلكه الدول من موارد أو إمكانات. فالأضرار التي يمكن أن تنجم عن تآكل طبقة الأوزون، وما قد يترتب عليه من احتمال ارتفاع درجة حرارة

الجو، أو عن تسرب الإشعاع النووي أو عن تلوث مياه الأنهار والمحيطات أو عن انتشار مرض نقص المناعة الطبيعية (الإيدز)، هي أضرار لا يمكن دفعها إلا في إطار عمل جماعي دولي منسق ومنظم على مستوى الكون. من ناحية أخرى فقد يؤدي انتشار الفقر أو المجاعة في دول العالم الثالث، وما قد ينجم عنه من موجات هجرة ونزوح جماعي وحروب أهلية وعدم استقرار، إلى ضرب رفاهية واستقرار الدول الغنية أو الديموقراطية في الصميم. وكل ذلك يدفع كما قلنا في اتجاه البحث عن حلول عملية، من خلال أطر مؤسسية عالمية فعالة، لمواجهة مخاطر وتهديدات متنوعة المصادر والجذور ولا تقتصر أبدا على التهديدات العسكرية وحدها.

هذه الحقيقة تكفي وحدها دليلا على أن تطور النظام الدولي قد تجاوز، من وجوه عدة، مفهوم «الأمن الجماعي» كما عبر عنه الميثاق. فالميثاق ركز في الواقع، صراحة أو ضمنا، على مفهوم التهديد العسكري باعتباره مصدر الخطر الرئيسي. والدليل على ذلك أن الميثاق لم يخول مجلس الأمن سلطة إصدار القرار الملزم إلا في حالة وجود تهديد للسلم والأمن الدولي أو إخلال به أو وقوع عدوان. صحيح أنه لم يذكر صراحة أن هذا التهديد هو بالضرورة من نوع التهديد «العسكري» ولكن ذلك مفهوم ضمنا من نصوص الميثاق. والدليل على ذلك أن الرد الذي سمح به «الميثاق» حين خول لمجلس الأمن صلاحيات وسلطات التعامل مع هذا التهديد للسلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان هو رد عقابي ومن طبيعة عسكرية في الأساس، لأنه يشتمل على إمكانية فرض حظر اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي جزئي أو شامل وكذلك على إمكانية استخدام القوة العسكرية لقمع العدوان أو ردعه. صحيح أن وجود القوة العسكرية على نحو دائم تحت تصرف مجلس الأمن هو مسألة أساسية لأن الاعتقاد بعدم وجود أداة عسكرية تحت تصرف المجلس هو نوع من الضعف الذي قد يغري أو قد يشكل أحيانا دعوة صريحة للعدوان، وصحيح أيضا أن سلطة المجلس الملزمة في فرض العقوبات مطلوبة أيضا لردع العدوان أو قمعه لكن ذلك كله لم يعد يكفي للتعامل مع الأخطار المحدقة بالسلم والأمن الدوليين، فعند وجود حالة تلوث بيئي مثلا أو مجاعة قد تعرض حياة الملايين لخطر فليس بوسع المجلس أن يتخذ قرارا ملزما وقابلا للتنفيذ لمنع إقامة المفاعلات النووية من طراز معين مثلا

أو اتخاذ قرار بإسقاط ديون الدول النامية أو فرض رسوم على الطيران أو التجارة الدولية أو لمواجهة كارثة من طبيعة بيئية أو اقتصادية أو اجتماعية فذلك ليس من صلاحياته أو سلطاته.

إن إحدى المفارقات الرئيسية في فلسفة الميثاق الحالي وفي البنية التنظيمة الحالية للأمم المتحدة، منظورا إليهما من وجهة نظر التحولات التي طرأت على النظام الدولي الراهن، تكمن في أن رؤيته الخاصة للسلم والأمن الدوليين قد انتهت به إلى خلق سلطة بوليس دولي بينما التطورات العالمية الراهنة تدفع في اتجاه إيجاد سلطة لإدارة الموارد العالمية. بعبارة أخرى فقد انشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازا هو مجلس الأمن يبدو بصلاحياته وسلطاته الحالية. وكأنه يماثل جهاز وسلطة الشرطة على الصعيد المحلي. إذ يبدو مجلس الأمن وكأنه يملك سلطة القبض على الخارجين على القانون ومحاكمتهم. ولكنه، على عكس جهاز وسلطة البوليس المحلي، ليس جزءا من حكومة لها صلاحيات شاملة ومسؤولة أمام الأجهزة الرقابية، السياسية والقضائية، وخاضعة للمحاسبة على أساس القانون. ويبدو واضحا من «خطة السلام» التي يقترحها الدكتور بطرس غالي أن المحافظة على السلم والأمن الدوليين في ظل التطورات الراهنة تتطلب جهازا قادرا على القيام بوظائف «الدبلوماسية الوقائية» و «صنع السلم» و «حفظ السلم» و «بناء السلم». وتلك وظائف لا يستطيع أن يقوم بها جهاز شرطة وإنما حكومة عالمية مسؤولة.

إن النشاط الذي ميز عمل مجلس الأمن في السنوات الأخيرة بعد نهاية الحرب الباردة والاتجاه نحو التقيد الذاتي لاستخدام حق الفيتو قد أديا إلى قيام المجلس بإصدار عدد كبير جدا من القرارات استنادا إلى الفصل السابع من الميثاق، وفي حالات لم تكن تعتبر، تقليديا، من بين مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين: فحماية حقوق الإنسان وقوافل الإغاثة والشرعية الدستورية قد توحي بأن مجلس الأمن لم يعد يعتبر الاعتداءات العسكرية وحدها هي مصادر التهديد للسلم والأمن الدوليين في مفهومه الحالي. وقد يرى البعض في ذلك توجها جديدا يسير في اتجاه الاستجابة لما تفرضه متطلبات التحول نحو الكونية والتعددية من تغيير. لكننا لا نراه كذلك على الإطلاق، بل هو اتجاه ينطوي على مخاطر جسيمة إذا استمر

العمل في إطار الميثاق والهيكل التنظيمي الحالي للأمم المتحدة وذلك للأسباب التالية:

أولا: أن السلطة الضخمة التي تمتع بها مجلس الأمن في ظل الميثاق الحالي هي سلطة تكاد تكون مطلقة فضلا عن أنها سلطة تقديرية. هي سلطة مطلقة لأن مجلس الأمن يملك صلاحيات استخدام القوة على أي نحو يراه ولأي سبب يراه وفي أي وقت يراه ما دامت قراراته صادرة بالأغلبية المنصوص عليها في القانون. وهي سلطة ملزمة لا تملك الدول الأعضاء من الناحية القانونية أن تتحلل منها أو تعترض عليها. ويكفي أن يشير المجلس في قراراته إلى أنه يتصرف بموجب الفصل السابع من الميثاق أيا كانت طبيعة هذا التصرف حتى يصبح هذا التصرف جائزا وملزما دون أن يكون لأحد حق التعقيب أو التقويم أو المحاسبة أو النقد. فلا الجمعية العامة تملك أي سلطة سياسية لمحاسبة المجلس، الذي تحول إلى حكومة فعلية مطلقة، أو إقالته أو سحب الثقة منه كما يحدث في الأنظمة المحلية الديمقراطية. ولا محكمة العدل الدولية تملك صلاحية النظر في مدى دستورية القرارات الصادرة عن المجلس وبالتالي لا تملك حق أو سلطة الرقابة القضائية في مواجهته.

ثانياً: أن مجلس الأمن بتشكيله الحالي لا يمثل إرادة المجتمع الدولي أو يعبر عن خريطة القوى العالمية و الإقليمية في النظام الدولي الراهن. وربما كان هناك ما يبرر أن تقتصر العضوية الدائمة على خمس دول محددة بالاسم خلال السنوات الأولى لنشأة الأمم المتحدة باعتبار أن هذه الدول هي الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، أو حتى خلال مرحلة الحرب الباردة كلها على أساس أن وجود القوتين المتصارعتين معا داخل المجلس يكفل توازنا يكفي للتغطية على عيوب التشكيل في حد ذاته. أما الآن فلم يعد هناك أي مبرر لأن يستمر التشكيل على هذا النحو. فالدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية تحولت إلى دول منتصرة في «الحرب الباردة» وبعض الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية هزمت في الحرب الباردة. والمفروض أن يعكس تشكيل مجلس الأمن في نظام دولي كوني منطق التمثيل العادل وفقا لاعتبارات الوظيفة أو «الديمقراطية» أو «الإقليمية» وليس منطق الاعتبارات الخاصة بالقوة أو الفرز على أساس

المنتصرين والمهزومين في الحرب.

وتكفي نظرة واحدة على التشكيل الحالي للمجلس لكي نخلص إلى أن التشكيل الحالي للدول دائمة العضوية لا يقوم على أي أساس من «الوظيفة» أو «الديموقراطية» أو «الإقليمية» ففي نظام دولي تحركه قوى الاقتصاد والعلم والتكنولوجيا بأكبر بكثير مما تحركه قوة السلاح يصعب قبول مجلس أمن لا تحتل فيه ألمانيا واليابان مقاعد دائمة العضوية. وفي نظام دولي يضم في إطاره جميع دول العالم من القارات الخمس يصعب قبول مجلس أمن تحتل فيه القوى الغربية (الأورو-أمريكية) أربعة أخماس المقاعد الدائمة ولا تمثل فيه على الإطلاق قارتا أفريقيا وأمريكا اللاتينية بأي مقاعد دائمة.

نحن إذن أمام نظام دولي تديره حكومة أقلية تتمتع بسلطات مطلقة. وربما كان من الممكن قبول هذه «الحكومة»، حتى ولو كانت حكومة أقلية أو حكومة ديكتاتورية، لو أنها كانت تملك صلاحيات الحكومة فعلا أي تدير العالم أمنيا وسياسيا واقتصاديا ... الخ. لكنها ليست كذلك لأن مجلس الأمن هو جهاز بوليس وليس حكومة وبالتالي فان سلطاته الديكتاتورية يمكن أن يساء استعمالها تماما كما هو الحال في أنظمة القمع البوليسية.

في هذا السياق، وفي ضوء تجارب «الحلف المقدس» أو «الوفاق الأوروبي» أو «عصبة الأمم» أو «الأمم المتحدة» قبل وبعد انتهاء الحرب الباردة، فإننا نعتقد أن نظام الأمن الجماعي غير قابل للعمل كنظام فعال إلا إذا تم تصميمه في سياق الفصل الكامل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية والتوازن والرقابة المتبادلة بين هذه السلطات الثلاث، وإذا أريد لسلطة تنفيذية في إطار نظام فعال للأمن الجماعي أن تقوم بوظائف «الدبلوماسية الوقائية» وبناء السلم بالإضافة إلى الوظائف التقليدية لحفظ وصنع السلم فإنه يتعين في هذه الحالة أن يصبح لمجلس الأمن اختصاصات ملزمة متساوية ليس فقط في مجال قمع أو رح العدوان وإنما أيضا في مجال مواجهة كل مصادر التهديد الأخرى للسلم والأمن الدوليين في عالمنا المعاصر. وعلى هذا الأساس نتصور أن الوقت قد حان لإقامة هيكل تنظيمي جديد للأمم المتحدة يضع اللبنات الأولى لشكل جنيني من أشكال تنظيم المجتمع الكوني على أساس الفصل بين السلطات الثلاث

وعلى النحو المقترح التالي:

أولا: السلطة التنفيذية:

1- نقترح أن يتحول مجلس الأمن إلى مجلس تنفيذي للأمم المتحدة يتمتع بالسلطات والصلاحيات اللازمة لتمكينه من اتخاذ القرارات التنفيذية في كافة مجالات «الدبلوماسية الوقائية» أو «صنع» أو «حفظ» أو«بناء» السلم. وهو ما يعني أن تكون له نفس الصلاحيات ليس فقط في مجال قمع العدوان وإنما أيضا في مجالات حماية البيئة أو معالجة الفقر أو حماية حقوق الإنسان... الخ. على أن يشكل هذا المجلس من 25- 30 مقعدا. وتشغل دول دائمة العضوية نصف مقاعد هذا المجلس يتم تحديدها على أساس مجموعة من المعايير تأخذ في اعتبارها مجمل عناصر القوة الشاملة: من عسكرية واقتصادية وديموغرافية... الخ وتضمن تمثيلا متوازنا للمجتمع الدولي بأقاليمه الجغرافية وثقافاته وحضاراته الرئيسية، أما النصف الآخر فتشغله دول غير دائمة العضوية يتم انتخابها دوريا من جانب الجمعية العامة وفقا لنفس النظام المعمول به حاليا في شغل مقاعد العضوية غير الدائمة بالمجلس.

وسوف يكون من الملائم جدا أن يجتمع هذا المجلس التنفيذي مرة واحدة على الأقل سنويا على مستوى القمة ومرة كل ثلاثة أشهر على الأقل على مستوى وزراء الخارجية أو وزراء الاقتصاد أو المالية أو البيئية حسب طبيعة القضية المطروحة للنقاش.

2- نقترح أيضا أن ينبثق عن هذا المجلس التنفيذي أربع لجان أو مجالس نوعية: «مجلس أمن» تكون مهمته متابعة وإدارة المسائل المتعلقة بتسوية المنازعات أو حلها، ومجلس لشؤون «التنمية المستدامة:< تكون مهمته متابعة وإدارة قضايا البيئة والتنمية والمعونة الفنية. الخ، ومجلس لشؤون حقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية (وتوطين اللاجئين في حالات الكوارث الطبيعية أو الحروب الأهلية أو الدولية... الخ).

وحتى لا تبدو هذه المقترحات وكأنها تحلق في عالم الخيال المطلق وترفضها الدول الكبرى والغنية رفضا مطلقا نقترح أن تتخذ القرارات على أساس نظام التصويت الترجيحي مع إلغاء حق النقض بحيث يضمن هذا

النظام الحيلولة دون سيطرة أي مجموعة إقليمية أو سياسية على المجلس وكذلك الحيلولة دون تمكين أي مجموعة منفردة من عرقلة صدور القرارات عن المجلس.

ثانيا: السلطة التشريعية:

وتقوم بها الجمعية العامة للأمم المتحدة باعتبارها الفرع العام الذي تمثل فيه كافة الدول الأعضاء. ولتمكين الجمعية من أن تلعب دورها التشريعي على نحو فعال يتعين عليها أن تقتصر على وضع الخطوط العريضة للسياسات والتوجهات العامة في كافة المجالات دون الدخول في التفاصيل وإقرار مشروع البرنامج والميزانية المقترح من جانب الأمانة العامة، بعد قراءته وإقراره مبدئيا من جانب المجلس التنفيذي، ومراجعة أعمال المجلس التنفيذي وتقويم أدائه وإصدار التوصيات والملاحظات على التقارير التفصيلية التي يتعين عليه أن يقدمها دوريا للجمعية.

ولتجنب أي احتمال للتصادم في المواقف بين الجمعية والمجلس يمكن وضع عدد من الضوابط والآليات لتنظيم العلاقة بينهما على نحو يضمن عدم تعدي كل منهما على سلطة الآخر بحيث يصبح للجمعية حق الإشراف والتوجيه ويصبح للمجلس سلطة القرار والتنفيذ. وقد تتضمن هذه الضوابط والآليات اشتراط حصول القرارات التي قد تضع الجمعية في مواجهة مع المجلس على أغلبية خاصة ومن خلال نظام خاص للتصويت المرجح يمكن الاتفاق عليه، حتى لا تتعرض الجمعية لهزات نتيجة لاحتمالات الانقسام الحاد بين أغلبية عددية لا تملك عناصر القوة الضرورية لضمان فاعلية الأمم المتحدة وبين أقلية يعتبر وجودها ضمانا لتمكين الأمم المتحدة من العمل بفاعلية ولكن يتعين الحيلولة دون احتكارها أو سيطرتها المنفردة على سلطة الأمم المتحدة.

غير أن فرص نجاح نظام يقوم على مثل هذه التوازنات الدقيقة تبدو ضئيلة ما لم يتم الاتفاق مسبقا وعن طريق القبول العام على نظام جديد لتمويل الأمم المتحدة يحمي المنظمة ويجعلها بمنأى عن احتمالات تعرضها للابتزاز والضغوط من جانب الدول التي تساهم بنصيب كبير في الميزانية. وسوف نشير إلى بعض ملامح هذا النظام التمويلي فيما بعد.

ثالثا: السلطة القضائية:

ويتعين أن تمارسها محكمة العدل الدولية. ويعتبر التشكيل الحالي للمحكمة وكذلك وظائفها التي تحددها لائحتها الأساسية ملائمين. لكن الأمر قد يتطلب إعادة صياغة اللائحة الأساسية للمحكمة بحيث يصبح الاختصاص القضائي للمحكمة إلزاميا أو، على الأقل، توسيع نطاق هذا الاختصاص القضائي إلى أوسع حد ممكن بحيث يشتمل على أكبر قدر من الحالات وعلى النحو الذي يمكن الدول المختلفة من اللجوء بيسر وسهولة إلى جهاز قضائي دائم وثابت.

وكان الدكتور غالي قد أوصي في «خطة للسلام» بأن تقر جميع الدول الأعضاء بالولاية العامة للمحكمة الدولية قبل انتهاء عقد الأمم المتحدة الحالي للقانون الدولي سنة 2000 «كما اقترح بالنسبة للحالات التي تحول فيها الهياكل المحلية دون قبول الاختصاص العام للمحكمة، أن تتفق الدول بصورة ثنائية أو متعددة الأطراف على قائمة شاملة بالمسائل التي ترغب في عرضها على المحكمة وعلى ولاية المحكمة فيما يتعلق بأحكام تسوية المنازعات الواردة في المعاهدات المتعددة الأطراف». وهذا اقتراح ملائم تماما لكنه قد لا يكون كافيا لتحويل المحكمة إلى سلطة قضائية فعالة في مجتمع دولي منظم. ومن ثم يتعين أن تضاف إلى هذه المقترحات مقترحات أخرى تتعلق بتطوير الوظيفة الإفتائية للمحكمة من ناحية، وتخويل المحكمة، من ناحية أخرى، سلطة الرقابة الدستورية على القرارات الصادرة عن الأجهزة المختلفة للأمم المتحدة بما فيها المجلس التنفيذي.

وفيما يتعلق بتطوير الوظيفة الإفتائية يقترح بعض الباحثين تمكين كل من الأمين العام والمنظمات والأجهزة الدولية الأخرى بل والدول نفسها سلطة استفتاء المحكمة كمدخل لتطور اختصاصها الإفتائي. وبصرف النظر عن اعتقادنا بأن مثل هذه المقترحات قد تنطوي على بعض المخاوف والمحاذير، إلا أننا نتفق تماما مع الآراء المطالبة بضرورة تطوير الوظيفة الإفتائية للمحكمة وتوسيع نطاقها إلى أقصى حد ممكن نظرا لأهميتها البالغة في تطوير قواعد القانون الدولي وتحديد مضمون هذه القواعد بدقة.

أما بالنسبة للبعد الخاص بضرورة منح المحكمة سلطة الرقابة على

دستورية القرارات الصادرة عن الأفرع الرئيسية للأمم المتحدة، فإن الذي دعا إلى ذلك وأضفى عليه صيغة عاجلة وملحة هو ما أثارته العديد من قرارات المجلس الصادرة خلال العامين الأخيرين من تحفظات ومشكلات قانونية ودستورية. فعلى الرغم من أن البعض يعتقد أن ممارسات مجلس الأمن في الآونة الأخيرة، التي لا يتفق بعضها أو يتطابق مع التفسير السليم للميثاق، تعتبر تطويرا أو تعديلا عرفيا له، إلا أن أصحاب هذا الرأي يعتقدون مع ذلك أن هذا التعديل أو التطوير العرفي «قد أدى إلى انهيار ضوابط الشرعية الدستورية الدولية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة في مجال تدابير الأمن الجماعي الدولي سواء تعلقت هذه الضوابط بالناحية الموضوعية أو بالناحية الإجرائية، وأصبحت الشرعية الدولية غير واضحة الحدود والمعالم والضوابط». ومن أجل وقف هذا الانهيار وإعادة الاعتبار إلى الشرعية الدولية وضرورات احترام الميثاق نصا وروحا يطالب الكثيرون بإلحاح الآن بأن «يخضع مجلس الأمن لنوع من الرقابة لضمان مشروعية أعماله وفقا لنصوص الميثاق وقواعد القانون الدولي ومبادئ العدالة».

ومن الواضح أن إعادة تنظيم السلطات في الأمم المتحدة لكي تتضمن تحديدا وفصلا ورقابة متبادلة بين ما هو تشريعي وما هو تنفيذي وما هو قضائي تستوجب إدخال تعديلات جوهرية على ميثاق الأمم المتحدة. والواقع أن القضية الرئيسية لم تعد الآن هي ما إذا كان تعديل الميثاق أمرا مرغوبا فيه أم لا لأن هناك ما يشبه الإجماع الآن على أن هذا التعديل بات حتميا على الأقل بالنسبة للجزئية الخاصة بتوسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن. لكن المشكلة الأساسية تكمن الآن فيما إذا كان المجتمع الدولي قد وصل إلى درجة النضج الكافي لإقناعه بالإقدام على تعديل جذري على هذا النحو المقترح.

وفي تقديري أن هناك معيارين يصلحان لاختبار مدى توافر النضج الدولي اللازم للتحرك بفاعلية نحو مجتمع دولي أكثر تنظيما وقدرة على وضع نواة لسلطة مؤسسية مهما كانت متواضعة الصلاحيات، ولكنها سلطة تتضمن فصلا واضحا ورقابة متبادلة بين الجانب التنفيذي والتشريعي والقضائي فيها. وهذان المعياران هما:

1- مدى استعداد المجتمع الدولي لوضع الترتيبات المنصوص عليها في

المادة 43 والخاصة بإنشاء جيش دولي على نحو دائم وثابت. وذلك لا يقتضي تعديلا في الميثاق وإنما هو التزام قائم وموجود في الميثاق الحالي.

2- مدى استعداد المجتمع الدولي لتزويد الأمم المتحدة بنظام مستقل لتمويل نفقاتها يعتمد بالإضافة إلى الحصص الإلزامية على الدول أو المساهمات التطوعية، على فرض ضرائب أو رسوم على بعض المعاملات أو الخدمات الدولية مثل: الطيران الدولي، مبيعات الأسلحة، العبور في الممرات والأنهار الدولية... الخ.

وهناك من الباحثين الغربيين من يرى أن مشكلات التخلف قد وصلت في الدول النامية حدا يهدد استقرار السلم والأمن الدوليين على نحو خطير وهو ما وجب التصدي بشكل فوري لمعالجته. ولذلك يقترح كل من دورفيل وناجمان على سبيل المثال، أنه يتعين أن تضع الدول تحت تصرف الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة موارد لا تقل عن 2٪ من الدخل القومي الإجمالي في العالم. فإذا ما قبلت الدول من حيث المبدأ وضع هذه النسبة تحت تصرف الأمم المتحدة فإن ذلك يعني حصيلة سنوية تقدر بحوالي 440 بليون دولار، وهو مبلغ ضروري جدا لحقن اقتصاديات الدول النامية، ومن خلالها الاقتصاد العالمي كله، بجرعة كافية للشفاء من أمراض التخلف والوقاية من خطره أيضا. ويرى هذان الباحثان أنه من الممكن الحصول على هذا المبلغ الضخم عن طريق وسائل عديدة من أهمها فرض رسوم على رحلات الطيران والاتصالات وخدمات البريد الدولية وعلى بعض أنواع المبادلات والتجارة الدولية والمعاملات المالية الدولية... الخ.

وفي تقديري أن تبلور اتفاق دولي حول وضع المادة 43 موضع التنفيذ وتمويل ميزانية الأمم المتحدة بوسائل من بينها الضرائب أو الرسوم المباشرة وفي حدود تعادل 2٪ من الدخل الإجمالي لكل الدول سوف يحيل كل القضايا الأخرى إلى مسائل فنية يسهل إيجاد حلول علمية لها.

عن الواقع

لا يكفي توافر شروط موضوعية تدفع في اتجاه التجديد الكامل للمفاهيم والآليات الخاصة بنظام الأمم المتحدة في مجال السلم والأمن الدوليين لكي يصبح هذا التجديد ممكنا. بل لا بد أن تتوافر إلى جانب ذلك شروط ذاتية كافية لنقل عملية التجديد هذه من نطاق الحلم إلى أرض الواقع. ونقصد بالشروط الذاتية تلك التي تتعلق بإدراك صناع القرار والنخب الحاكمة وقادة الفكر والرأي العام ومدى اقتناعهم بضرورات هذا التجديد واستعدادهم للعمل من أجل تحقيقه أو تحمل ما قد يترتب عليه من أعباء وتضحيات.

لكن نظرة موضوعية فاحصة لما يجري على الساحة الدولية تشير إلى أن المجتمع الدولي لا يبدو ناضجا بعد للشروع في تشكيل جيش دولي، وفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المادة 43 من الميثاق، أو لضخ موارد مالية كبيرة في شرايين اقتصاديات الدول النامية من خلال مشروع جماعي متعدد الأطراف من أجل التنمية. وشواهدنا على ضآلة احتمال التحرك الجدي نحو تخطيط وتنفيذ مشروع جماعي لمكافحة الفقر كمصدر لتهديد الأمن ما يلي:

1- أن الدول الغنية والمتقدمة لا تنظر في الواقع إلى الأمم المتحدة باعتبارها المنبر الأصلح أو الإطار المؤسسي المناسب لحل المشكلات الاقتصادية الدولية. وهي تفضل العمل من خلال مؤسسات بريتون وودز (الصندوق والبنك) ومن خلال اتفاقية الجات ومنظمة التجارة الدولية. وفي غياب تكتل دولي قادر وفعال من جانب دول العالم الثالث لا تجد الدول المتقدمة نفسها مضطرة أو راغبة في أن تنقل ساحة المفاوضات حول أولويات النظام الدولي والشروط الأفضل لتحقيق تنمية مستدامة إلى ساحة الأمم المتحدة.

2- أن ظاهرة التكتلات الإقليمية التي برزت مزاياها النسبية، خاصة بعد نجاح تجربة التكامل الأوروبي، بدأت تأخذ أبعادا جديدة وخطيرة، خصوصا بعد قيام منظمتي «النافتا» والآسيان»، مما يوحي بأن جهد الدول المتقدمة مركز على التكتل الاقتصادي الإقليمي وليس معالجة المشكلات والمخاطر الدولية على الصعيد العالمي.

3- ما تزال الدول المتقدمة تفضل صيغة المساعدات الثنائية، والتي عادة ما تكون مصحوبة بشروط سياسية مصممة لتحقيق المصالح الخاصة بهذه الدول، على صيغة المساعدات الجماعية التي تفقد الدول المانحة أي قدرة لها على توجيهها، وتركز الدول المتقدمة الآن على تقديم مساعداتها إلى مناطق مختارة أهمها جمهوريات الاتحاد السوفييتي السابق وخصوصا الجمهوريات التي لديها قدرات نووية لاحتواء خطرها واستيعابها لاحقا في منظومة الدول المتقدمة والليبرالية.

4- تسود الاقتصاد العالمي حاليا موجة من الكساد تجعل التركيز الأساسي لكل دوله منصبا على قضاياها ومشكلاتها الداخلية وفي مقدمتها قضايا ومشكلات البطالة والتضخم والمخدرات وتفشي الجريمة المنظمة... الخ. يضاف إلى ذلك أن بعض الدول المتقدمة مشغولة بقضايا ظرفية أو مزمنة تدفعها في اتجاه الانكفاء على نفسها وعدم التفكير، مؤقتا على الأقل، في مشكلات الآخرين. فألمانيا تكاد تكون مستغرقة بالكامل في محاولة احتواء الآثار الاقتصادية السلبية الناجمة عن عملية دمج ألمانيا الشرقية واستيعاب دول شرق ووسط أوروبا في الاتحاد الأوروبي. والولايات المتحدة تكاد تكون مستغرقة بالكامل لإيجاد حل للمشكلات المزمنة في ميزان مدفوعاتها

وتجارتها مع العالم الخارجي خاصة مع اليابان، وتركز اهتمامها في الأمور الاقتصادية على كل ما من شأنه أن يخفف فقط من حدة هذه المشكلات دون التأثير على مكانتها أو وزنها الاستراتيجي في العالم.

وفي هذا السياق يصعب توافر ظروف محلية داخل الدول المتقدمة تجعلها راغبة أو قادرة على اتخاذ قرارات صعبة من قبيل الموافقة على تخصيص جانب أكبر من دخلها لمساعدات خارجية تقدم من خلال الأمم المتحدة أو القبول بتخويل هذه الأخيرة صلاحية فرض رسوم مباشرة على بعض أوجه النشاط الدولي أو حتى السماح للأمم المتحدة بأن تتحول إلى ساحة للتفاوض حول أولويات النظام الاقتصادي العالمي.

أما على صعيد القضايا الأمنية والسياسية المباشرة فإن الوضع الدولي لا يفصح بدوره عن أي شواهد على تزايد اهتمام المجتمع الدولي بالأمم المتحدة كإطار مناسب لتسوية أو حل كل الأزمات الدولية أو لمعاقبة كافة الخارجين على القانون الدولي والشرعية الدولية. ودليلنا على ذلك ما يلي:

1- في مجال التسوية السلمية للمنازعات: يلاحظ أنه على الرغم من الازدياد الملحوظ والمطرد في نشاط الأمم المتحدة وتدخلها المتزايد في الشؤون الداخلية للعديد من الدول من خلال مبررات تتعلق بالإرهاب الدولي أو حماية حقوق الإنسان أو دعم الشرعية الدستورية والتعددية السياسية... الخ. إلا أن هناك العديد من الأزمات الحادة التي لا يراد للأمم المتحدة أن تتدخل بشأنها على الإطلاق ومن أمثلة ذلك القضايا المتعلقة بالصراع العربي-الإسرائيلي.

2- في مجال حفظ السلم: نلاحظ أن بعض الدول الكبرى مازالت عازمة عن المشاركة في أي عمليات لحفظ السلم، فالصين لم تشارك حتى الآن بأي قوات وكذلك فإن روسيا الاتحادية تتعامل مع هذه المسألة بحذر شديد. يضاف إلى ذلك أن الولايات المتحدة رغم تحمسها للمشاركة أحيانا في بعض عمليات حفظ السلم، إلا أنها ترفض رفضا قاطعا وضع قواتها للمشاركة في عمليات الأمم المتحدة تحت أي قيادة غير أمريكية. وهي أما أن ترفض رفضا تاما إرسال أي قوات إلى مسرح الأزمة، كما في حالة أزمة البوسنة والهرسك، وأما أن تشارك من خلال عملية خاصة ترتبط بالأمم المتحدة رمزيا ولكنها تخضع لإدارتها الكاملة. كما حدث في الصومال عندما

قادت الولايات المتحدة تحالفا دوليا في إطار قوة العمل الموحدة UNITAF للتدخل هناك كمقدمة لتمكين الأمم المتحدة من التدخل فيما بعد. وفي أحيان كثيرة قامت الدول الكبرى باتخاذ قرارات بسحب قواتها المشاركة في عمليات حفظ السلام دون تشاور مسبق مع الأمين العام... الخ.

3- في مجال نزع السلاح وخاصة أسلحة الدمار الشامل يلاحظ اهتمام الدول الغربية الشديد، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، بموضوع تدمير هذه الأسلحة ولكن بشكل انتقائي وخارج إطار المؤسسات المعنية في الأمم المتحدة. يدل على ذلك موقف الولايات المتحدة من العراق ومن كوريا الشمالية ومن مساعداتها السخية لدول وسط آسيا للتخلص من أسلحتها النووية... الخ. لكنها لا تحرك ساكنا لحمل إسرائيل على التوقيع على معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية.

4- لم ترحب معظم الدول، وخاصة الدول الكبرى أو تتحمس كثيرا لاقتراح الدكتور غالي بالدخول فورا في مفاوضات لوضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 موضع التنفيذ أو اتخاذ أي خطوات عملية للاستجابة لاقتراحه الخاص بتشكيل وحدات إنفاذ السلم أو حتى بإبداء الاستعداد للالتزام مسبقا بحجم معين من القوات التي تعلن عن رغبتها للمشاركة بها في عمليات حفظ السلم.

هذه الشواهد كلها وغيرها تؤكد أن المجتمع الدولي عامة والدول الكبرى على وجه الخصوص، لم يبدأ بعد في اتخاذ أي خطوة ملموسة على طريق التحرك الفعال في اتجاه تطوير نظام الأمن الجماعي. والواقع أنه ليس أمام المجتمع الدولي سوى أن يختار من بين بدائل ثلاثة:

الأول: القيام بعملية تجديد شامل لهذا النظام في سياق عملية إصلاح جذري لكل هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة.

الثاني: ترك الأمور على ما هي عليه دون تبديل.

الثالث: إدخال تعديلات على الشكل والمظهر الخارجي دون مساس بمضمون النظام القائم حاليا.

أما البديل الأول: فيبدو مستبعدا في الوقت الراهن بسبب عدم توافر الإرادة السياسية لدى الدول الكبرى لإحداث ناقلة نوعية في أساليب عمل الأمم المتحدة، ولأن سياق تطور الأحداث الدولية لا يوحي بوجود أي عنصر

ضاغط في هذا الاتجاه، ذلك أن الإصلاح الجذري لمؤسسات الأمم المتحدة معناه ببساطة، وفي التحليل النهائي، القبول بإدارة جماعية مشتركة للنظام العالمي. وشرط توافر هذا القبول غير قائم. فلكي تقبل الدول الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، بأن يشاركها أحد في إدارة العالم وفقا لقواعد معروفة سلفا وملزمة ومؤسسات واضحة المعالم، يتعين توافر قدر معقول من توازن القوى وهي سمة تبدو غائبة في تلك المرحلة الانتقالية من مراحل تطور النظام الدولي. فهناك خلل واضح في موازين القوة في النظام الدولي لصالح الولايات المتحدة. وليس من المفيد أو الملائم هنا بحث ما إذا كانت الولايات المتحدة تملك أولا تملك مقومات الهيمنة المنفردة على العالم، لكن الأهم من ذلك أنها تتصرف وكأنها يجب أن تكون القائد الفعلي لهذا النظام دون أن تكون على استعداد لتحمل تبعات هذه القيادة. وهذا التوجه لا يساعد بالضرورة على تقوية ودعم مؤسسات السلطة الجماعية المشتركة ممثلة في مؤسسات الأمم المتحدة. فحين تكون الدولة قادرة أو مرشحة لقيادة العالم فإنها لا تهتم عادة بتطوير المؤسسات التي تتيح للآخرين حقوقا لمزاحمتها أو مشاركتها في هذه القيادة. وهذا يفسر تفضيل الولايات المتحدة استخدام معوناتها الخارجية في سياق علاقات ثنائية تتحكم هي في مسارها وفي توجيهها وكذلك استخدام قواتها المسلحة للتدخل فقط في الأزمات التي تمس مصالحها الاستراتيجية الحيوية بدلا من وضعها تحت تصرف إدارة جماعية قد لا يصبح بمقدورها أن تسيطر على آلياتها أو تستخدمها بنفس القدر من الحرية.

البديل الثاني: وهو ترك الأمور على ما هي عليه يبدو مستبعدا هو الآخر. ففي تقديري أن المجتمع الدولي لم يعد يملك مثل هذا الترف لأسباب عديدة. فقد فجر الدور الذي لعبته الأمم المتحدة في أزمة الخليج آمالا وطموحات ضخمة في البداية. ولا شك أن تقييم الدور الحالي للأمم المتحدة بالقياس إلى ما حدث في الخليج يلقي بأحمال وتبعات ثقيلة على عاتق التحالف الدولي الذي أدار أزمة الخليج لكي يحسن من الصورة الحالية للأمم المتحدة. من ناحية أخرى فإن الولايات المتحدة ترغب، لأسباب سياسية واقتصادية أيضا، في إفساح الطريق أمام كل من اليابان وألمانيا للحصول على مقاعد دائمة في مجلس الأمن. فلم يعد بمقدور الولايات

المتحدة أن تقمع إلى الأبد الطموحات السياسية المشروعة لأكثر دول المجتمع الدولي ديناميكية وكفاءة من الناحية الاقتصادية، وهي بالإضافة إلى ذلك ترغب في أن يتحمل غيرها جانبا من الأعباء المالية التي تتزايد باطراد بسبب التوسع الكبير في عمليات حفظ السلم التي تجد الأمم المتحدة نفسها مضطرة للقيام بها في مناطق كثيرة من العالم... لكن ذلك سوف يستدعي بالضرورة إدخال تعديل صريح على نصوص الميثاق وهي مسألة حساسة. فسوف يصبح من الصعب جدا في ظل الظروف الدولية السائدة حاليا إقناع العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بضرورة تعديل ميثاق الأمم المتحدة لمجرد ضم كل من ألمانيا واليابان فقط إلى عضوية مجس الأمن الدائمة. ولذلك فمن الأرجح ألا تتمكن ألمانيا واليابان من احتلال مقعدين دائمين في مجلس الأمن إلا في إطار عملية تعديل أوسع من ذلك لقاعدة العضوية في المجلس. وتوسيع قاعدة العضوية قد يفتح الباب أمام محاولات إدخال تعديلات أخرى أكثر جوهرية على الميثاق.

فإذا كان المناخ الدولي السائد في النظام الدولي حاليا لا يشجع على إحداث نقلة كبرى في آليات وأساليب عمل الأمم المتحدة، وفي الوقت نفسه لا يسمح باستمرار الوضع الحالي على ما هو عليه الآن بسبب ما قد يتولد عن ذلك من شعور بالإحباط المشحون بأوخم العواقب، فلم يتبق إذن سوى البديل الثالث وهو الأرجح. لذلك أتوقع أن تتم خلال السنوات القليلة المقبلة محاولة لإدخال بعض التعديلات على هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة توحي بأن شيئا ما يتحرك نحو الأفضل، ولكن ليس بالضرورة بالقدر أو في الاتجاه الذي يطمح إليه هؤلاء الذين يرغبون في إصلاح جذري. ومن المحتمل أن تشتمل هذه التعديلات على توسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن وإعادة هيكلة أجهزة صنع القرار في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وإعادة تنظيم السكرتارية وربما إشراك المنظمات الإقليمية بدور أكبر في تحمل أعباء عمليات حفظ السلم والأمن الدوليين، لكننا لا نتوقع أن يؤدي هذا التغيير إلى نقلة موضوعية أو جوهرية في طبيعة الأمم المتحدة والارتقاء بها كسلطة لإدارة المجتمع الدولي.

والواقع أن الدول الكبرى تفضل أن تبقي على الأمم المتحدة كقاطرة جاهزة ومستعدة للحركة بحيث تستطيع أن تبدأ الحركة حين تقدم لها هي

ما تحتاجه من هذا الوقود وما يكفي منه لقطع المسافة المطلوبة فقط لا غير. بعبارة أخرى يبدو من الواضح أن الدول الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة، تفضل أن تتعامل الأمم المتحدة مع كل أزمة وكل حالة على حدة حتى تصبح حرة طليقة في اختيار الأدوات والأساليب التي تتناسب ومقتضيات ظروفها ومصالحها المتغيرة، أما دول العالم الثالث فلا يبدو أن لها استراتيجية خاصة مقبولة ومتفق عليها من جانب كل الأعضاء في الحركة لتطوير الأمم المتحدة. ولا شك أنها سوف تتصارع فيما بينها على المقاعد الدائمة التي قد تخصص لزيادة تمثيل أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في مجلس الأمن.

وعلى أي حال فسوف يظل أي تطوير فعلي للأمم المتحدة، بصرف النظر عن نطاقه، مرهونا بإرادة الدول الخمس دائمة لعضوية وحدها. ذلك أنه يتحتم قيام هذه الدول مجتمعة بالتصديق على أي تعديل يتم إدخاله على الميثاق لكي يصبح هذا التعديل نافذا. ومعنى ذلك ببساطة ووضوح شديدين أن أي دولة دائمة العضوية سوف يكون بمقدورها أن تحول دون إدخال أي تعديل على الميثاق لا ترضى هي عنه. وهذا الوضع يحد كثيرا من نطاق واحتمالات التغيير.

وللأسف فإن الدرس المستخلص من تطور التنظيم الدولي يشير إلى أن أوقات الحروب الكبرى وحدها هي التي تتيح أمام المبدعين من القادة والمفكرين الفرصة لكي يمضوا قدما على طريق وضع أفكارهم الجريئة موضع التطبيق. لكن ما أن يتم ذلك حتى تبدأ مشكلات الواقع في الالتفاف حول عنق التجديد. هكذا كان حلم عصبة الأمم ممكنا فقط بعد الحرب العالمية الأولى، وكان حلم الأمم المتحدة ممكنا فقط بعد الحرب العالمية الثانية، فهل يحتاج العالم إلى حرب عالمية ثالثة لكي يحاول بناء منظمة حقيقية لإدارة شؤون الكون. المشكلة أن الحرب العالمية الثالثة إذا ما قامت فلن تترك عالما قابلا للتنظيم، ومن ثم فإنه يتعين على قادة الفكر وصناع القرار في العالم أن يتعلموا كيف يحلمون ويحولون أحلامهم إلى واقع في زمن السلم.

المراجع والملاحق

المراجع

ملاحظات عامة

1- يمكن للقارئ الرجوع إلى النصوص الكاملة لمعظم الاتفاقيات أو الوثائق التي أشير إليها في هذه الدراسة أو إلى المفاهيم والمصطلحات الأساسية في المراجع الرئيسية التالية:

- Schiavone, Giuseppe, International Organizations: A Dictionary and Directory-, 3 rd ed., Macmillan, London, 1992

- Edmund Jan Osmanczyk, The Encyclopedia of the United Nations and International Agreements, Taylor and Francis, Philadelphia-London, 1985-1990 2nd ed.

وباللغة العربية راجع: إسماعيل صبري مقلد و محمد محمود ربيع (محرران): موسوعة العلوم السياسية، جامعة الكويت. (جزءان)، 1993.

2- اعتمدت الدراسة في تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة على المرجع الأساسي التالي، والذي يحتوي على شرح للميثاق مادة مادة في ضوء ممارسات الأمم المتحدة ذات الصلة.

- Jean Pierre COT et Alain PELLET (eds); La Charte des Nations Unies Commentaire Article par : article; Economica-Bruylant, Paris, 1985,(1ere ed) 1990 (2 eme ed).

3- يمكن للقارئ الرجوع إلى المعلومات والحقائق الأولية المبسطة عن أنشطة الأمم المتحدة في: حقائق أساسية عن الأمم المتحدة الذي تصدره إدارة الإعلام في نيويورك. وكانت آخر الطبعات العربية التي اعتمدت عليها هذه الدراسة طبعة 1980 أما آخر الطبعات باللغة الإنجليزية فكانت طبعة 1992.

- Basic Facts About the United Nations, Dept. of Public Information, U.N. New-,York. 1992.

4- اعتمدت الدراسة في المسائل المعلوماتية على معظم الوثائق الأولية الأساسية الصادرة عن الأمم المتحدة، والتي يصعب سرد قائمة بها هنا. وعلى سبيل المثال فالأرقام والمعلومات الواردة عن عمليات حفظ السلام مأخوذة عن:

- United Nations Peace. Keeping, Information notes.

وآخر الطبعات التي تم الرجوع إليها هي تلك التي صدرت في فبراير 1995.

الفصل التمهيدي
تجربة عصبة الأمم

اعتمدنا في هذا الفصل، بصورة رئيسية، على المراجع التالية، والتي تتناول عصبة الأمم تحديدا.

1- Dexter B., The years of Opportunity: The League of Nations 1920-1926 New, York. 1967

2- Niemeyer, Gerhart, the Balance-Sheet of the League Experiment, in: Kay, D. (ed); the UN Political System

3- Salter, Arther. Allied Shipping Control-An Experiment in International Administration.

Oxford.1921

4- Scott, G., The Rise and Fall of the League of Nations. London 1974.

5- Walter, F. P., A History of the League of Nations, London: Oxford University Press 1957.

الباب الأول
الأمم المتحدة: رؤية تحليلية عامة
الفصل الأول
مرحلة التكوين والولادة

أولا: باللغة العربية:

1- بطرس بطرس غالي، الحكومة العالمية، دار المعارف(كتاب أكتوبر) القاهرة، 1992، ص 53-80

2- بطرس بطرس غالي و خيري عيسي، المدخل في عالم السياسة، القاهرة، الطبعة الخامسة، ص 416-434.

3- هـ. فيشر، تاريخ أوروبا في العصر الحديث، تعريب أحمد نجيب هاشم ووديع الضبع، دار المعارف، القاهرة، 1984، ص 635-736.

4- أ. كلود. النظام الدولي والسلام العالمي، ترجمة عبد الله العريان، القاهرة، 1964.

ثانيا: باللغات الأجنبية:

1- Bennett, A. Leroy; International organizations: Principles and Issues; 2nd ed. Prentice-Hall, London, 1980, pp. 39-53.

2- Eagleton, Clyde" The Charter Adspted at San Francisco"American Political. Science Review, 39(Oct., 1945)pp. 934-945.

3- Eichelberger Clark. M., Organizing For Peace: A Personal History of the. Foundation of the UN, Harber and Row, London 1977.

4- Goodrich. L. M."From League of Nations to United Nations"International Organizations, 1(Feb, 1947)pp. 3-21.

5- Hildebrand, R, Dumbarton Oaks: The Origins of the UN and the Search for. Post War Security, University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC 1990.

6- Kirk, G. and Chamberlain, L."The Organization of the San Francisco- Conference "Political Science Quarterly, LX(1945)pp.301.

7- Russell, R and Jeanette E. M., A History of the United Nations: the Role of the 958United States, 1940- 1945. Washington, D. C.: The Brookings Institution, l958.

وثائق:

1- Royal Institute of International Affairs, UN Documents, 1941-1945 RIIA London. 1946
United Nations Conference on International Organizations. (San Francisco, Documents 22 vols. UN and Library of Congress, London 1945-1966.

الفصل الثاني
الميثاق: رؤية تحيلية

أولا: باللغة العربية:

تحتوي كافة المراجع الخاصة بالتنظيم الدولي، والمقررة على طلاب كلية الحقوق في الجامعات المصرية والعربية، على تحليلات مفيدة ووجهات نظر مختلفة تتعلق بالقضايا المثارة في هذا الفصل ولذلك يستطيع القارىء الرجوع إليها إذا أراد المزيد من التفصيلات. وسنورد هنا بعض المراجع التي اعتمدنا عليها ماشرة في كتابة هذا الفصل والتي لم يرد ذكرها في مراجع الفصول السابقة.

1- بطرس بطرس غالي، مبدأ التوزيع الجغراي العادل المجلة المصرية للقانون الدولي، القاهرة،
2- حامد سلطان، ميثاق الأمم المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي، القاهرة،1950.
3- حسام هنداوي قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
4- حسن نافعة، محاضرات في التنظيم الدولي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1978، (مذكرات).
5- محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، مطبعة النهضة الجديدة، القاهرة، 1966.

ثانيا: باللغات الأجنبية:

1- Cot, J.P. et Pellelet A (Dir-Publ.), la Charte des Nations Unies, Economica. , paris. 1985
2- Goodrich, L., Hambro, E., and Simons. A.P.. Charter of the U.N: Commentary, and Documents. Columbia University press, N.Y. 1969
3- Luard, Evan; The United Nations How it works and what It Does, Macmillan, London. 1979
4- Virally, M.; L'Organisation Mondiale, A. Callin, Paris.. 1972
5- Bailey. Sydney; The UN: A short political Guide, Macmillan. 1989
6- Sohn, L. B (ed) Cases on United Nations Law, Foundation Press, Brooklyn, 1967.

الباب الثاني
ممارسات الأمم المتحدة في زمن الحرب الباردة
الفصل الثالث
إدارة الأزمات الدولية

1- Abi-Saab, G; The UN Operation in the Congo, Oxford University Press. . 1978
2- Cassese, Antonio (ed): UN Peacekeeping. Legal Essays, Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Run Rign, 1978.
3- Durch, W.D. (ed); The Evolution of UN Peace Keeping: Case Studies and Comparative Analysis, St. Martin's press. 1993
4- UN Temporary Executive Authority, in: Durch (ed): The evolution.... op. cit. pp. 285-298.
5- The UN Operation in Congo. Ibid. pp.315-352.

6- Higgins, Rosalyn, UN Peacekeeping, 4 vols., Oxford, 1969-1981.
7- Howard, M.; "The Historical Development of the UN's Role in International.Security "in: Roberts and Kingsbury (eds) UN Divided World. op. cit. pp. 63-80.
8- Luard, Evan ; A History of the UN; vol. 1: The Years of Western Domination. 1945-1955 Macmillan, London. 1982
9- Parsons, Anthony.; "The UN and the National Interests of States>in Roberts and. Kingsbury op. cit. pp. 104-124.
10- Patil, Anjali, the UN Veto in World Affairs 1946-1990: A Complete Record,........, Unifo, Sarasota, Florida,. 1992
11- Rikhye, indar Jit ; The Theory and Practice of Peacekeeping, Hurst, London. 1984.
12- The UN Peace Keeping and the Congo Crisis, Hurst, London. 1990
13- Roberts and Kingsbury: The UN's role...... op. cit. pp، 1-62.
14- United Nations: The Blue Helmets: A Review of UN Peace-keeping, 2nd ed. New York. 1990.
15- Virally, M.; L'Organisation mondiale. op. cit. 413-507.
16- Weiss. Thomas; The UN in Conflict Management: American, Soviet and Third. 1990, World Views, International Peace Academy, New York. 1990.
17- Zacher, Mark. W.: International Conflicts and Collective security, 1946-1977, Praeger, N.Y. 1979

الفصل الرابع
تصفية الاستعمار

أولا : باللغة العربية

1- إبراهيم نصر الدين: ناميبيا وقضية الاستقلال الصعب، السياسة الدولية، العدد 94، أكتوبر 1988، ص 144- وما بعدها.
2- الأمم المتحدة والفصل العنصري 1948- 1994، سلسلة الكتب الزرقاء، المجلد الأول، إدارة شؤون الإعلام، نيويورك، 1995.
3- حسن نافعة (محرر)، المجتمع الدولي والقضية الفلسطينية، معهد البحوث والدراسات العربية،1993.

ثانيا : باللغات الأجنبية:

1- Barbier, Maurice: Ic Comite de Decolonisation des N.U, LGDJ, Paris.1974.
2- Bedjaoui, Mohammad,L'Article 73 in Pellet-Cot (eds) op. cit. pp. 1061-1076.
3- Chowdhuri, R., International Mandates and Trusteeship Systems: A. Comparative Study, the Hague, Martinus Nijhoff. 1955.
4- Daillier, P., L'ONU et Ia decolonisation, NED no 34, 31 Oct. 1970 p. 48
5- Kay. David, "The UN and the Decolonization"in: Barros (ed), The UN: Past, Present and Future" the Free Press, N.Y. 1972.

6- Lucchini, L. “La Namibie. Une creation des N.U”, AFDI, 1969 pp. 355-374.

7- Moreau Defarges” LONU et le droit des peuples a disposer deux-memes. politque Etrangere March 1993 pp. 659-671.

8- Murray. James JR., The UN Trusteeship System, University of Illinois press. 1957

9- Nisot, Joseph;”La Namibie et Ia Cour Internationale de Justice” RGDIP. pp. 943-993.

10- Rigo-Sureda, The Evolution of the Right of Self-Determination. A study of the. 1973, UN Practice, Sijthoff, Leiden.

11- United Nations, Basic Facts about the U.N. NY, 1992 pp. 187-204.

12- Virally, M.; Droit intemational et decolonization devant les NU”, AFDI. 1971 p. 508-521.

13- L‘Organisation mondiale, op. cit pp. 232-253

14- Zacklin, R. ; The UN and Rhodesia. A Study in International law, Praeger, New. York. 1974.

الفصل الخامس
نزع السلاح وحقوق الإنسان

أولا: باللغة العربية

1- إسماعيل صبري مقلد، الإستراتيجية والسياسة الدولية، مؤسسة الأبحاث العربية، الطبعة الثانية، 1985، (الباب الخامس: التسلح ونزع السلاح والرقابة على الأسلحة) ص 320- 388.

2- السياسة الدولية، يناير 1966، ملف خاص عن نزع السلاح.

3- طارق حسني أبو سنة، نزع السلاح إلى أين؟، السياسة الدولية، العدد74، أكتوبر 1983.

4- محمد نعمان جلال حقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق، كراسات إستراتيجية (16)، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، يوليو 1993.

ثانيا: باللغات الأجنبية:

أ-عن نزع السلاح

1- Colard, D. ; Le desarmement, Armand Cohn (Coil. U), Paris. 1972.

2- Furet, Marie-Francoise; Le desarmement nucleaire, pedone, Paris. 1973

3- Guilhaudis, J-F.; “Les zone exemptes d‘armes nucieaires”, ARES Defense et. Securite, 1977 pp. 107-151.

4- Tavernier, Paul;”La reforme des mecanismes de negociation en matiere de. desarmement”ARES Defense et Securite, 1978- 1979. p. 311- 355, 1983, pp. 445-458.

5- Thierry, H.; L‘Article 11: par. 1 in Cot et Pellet,. op. cit. pp. 267-276.

6- The United Nations and Disarmament: A Short history, UN 1988.

ب- عن حقوق الإنسان

1- Alston, Philip (ed), The UN and Human Rights: A Critical Appraisal, Oxford., University Press, Oxford. 1992.

2- Farer, Tom J.;"The UN and Human Rights: At the End of the Beginning", in Roberts and Kingsbury (eds) op. Cit. pp. 240-296.

3- Lawson, Ed H., Encyclopedia of Human Rights, Taylor and Francis, London. 1991

4- Meron, Theodor; Human Rights Law Making in the UN A Critique of. , Instruments and Process, Clarendon Press, Oxford. 1986.

5- Vasak, karel; les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO. Paris 1978.

الفصل السادس
المشكلات الاقتصادية والاجتماعية

هناك كم هائل من الدراسات حول القضايا المثارة في هذا الفصل سواء باللغة العربية أو باللغات الأجنبية، وسننتقي منها هنا عددا محدودا جدا من بين المراجع التي اعتمدت عليها الدراسة. لمزيد من التفاصيل انظر القوائم الببليوغرافية المشار إليها في هذه المراجع المختارة.

أولا: باللغة العربية

1- إسماعيل صبري عبد الله، نحو نظام اقتصادي عالمي جديد، الهيئة العامة للكتاب، 1976.

2- حسن نافعة، المنظمات الدولية وقضايا التنمية في دول العالم الثالث، السياسة الدولية، العدد 62، أكتوبر 1980.

ثانيا: باللغات الأجنبية:

1- Dadzie, Kenneth; "The UN and the Problem of Economic Development"; in Roberts and Kinksbury (eds) op. cit. pp. 297-326.

2- Forsythe, David (ed); The UN and the World Political Economy: Essays in , Honour of Leon ،Gordenker, St. Martin's Press, New York. 1989.

3- Jouve, Edmond; Relations Internationales du Tiers Monde, Berger Levrault Paris, 1979.

Hill, M., The UN system: Coordinating its Economic and Social Work Cambridge University Press,1979

Jacobson, H.K., The USSR and the UN's Economic and Social Activities. University of Notre Dam Press, Notre Dam, Indiana, 1963.

6- Luard, Evan (ed); International Agencies: The Emerging Framework of. Interdependence, Macmillan, London, 1977

7- Merloz, G. ; Ia C.N.U.C.E.D: Droit International et Developpment, Bruylant, Bruxelles. 1980.

8- Virally, M.;L'Organisation mondiale, Op. cit. pp. 353-411.

9- Weiss, Thomas; Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD. The Lessons of Group Negotiations 1964-1984, Macmillan, London. 1986

الفصل السابع
أزمة الأمم المتحدة في زمن الحرب الباردة

أولا: باللغة العربية:

١- حسن انافعة، «العالم الثالث في التنظيم الدولي»، السياسة الدولية، العدد (80)، أبريل
2- «الأمم المتحدة والنظام الدولي، السياسة الدولية، العدد (84) أبريل 1986.
3- إصلاح الأمم المتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة (كلية الاقتصاد والعلوم السياسية) القاهرة، 1995.

ثانيا: باللغات الأجنبية:

1- Beigbeder, Yves; Management Problems in United Nations Organizations. Fancis Pinter, London. 1987.
2- Berterand Maurice; The Third Generation World Organization, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1989.
3- "The Historical Development of Efforts to Reform the UN", in: Roberts and Kingsbury (eds) op. cit. pp. 420-436.
4- Franck, Thomas M.; Nation Against Nation: What Happened to the UN Dream. and What the US Can Do About it, Oxford University Press, New York 1985.
5- Harrod, J. and Schriver, nico (eds), The UN Under Attack, Gower, Aldershot. 1988
6- Imber, Mark, the USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and. Withdrawal in the Specialized Agencies, Macmillan, London. 1989.
7- Jackson, Richard; the Non-Aligned, the UN and the Superpowers. Praeger , 1983.
8- Jackson. Robert, A Study of the Capacity of the UN Development System, 2 vols. U.N. N. York.1969.
9- Moynihan, D.P; A Dangerous Place, Seeker & Warburg, London.1979
10- Muller Joachim; The Reform of the UN, 2 vols. Oceana, New York, 1992.
وراجع على وجه الخصوص مقدمة الجزء الأول التي اعتمدنا عليها بصفة أساسية في المبحث الثاني.
11- Pitt. David, and Weiss, T., The Nature of UN Bureaucracies, Groom Helm. London, 1986
12- Yeselson. A. and Gaglione, A.; The UN as a Weapon in World Politics. Grossman, New York.1974
13- United Nations Association of the USA, A Successor Vision: The UN of Tomorrow: Final Report, UNA-USA, New York. 1987

الباب الثالث
الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة
الفصل الثامن: سنوات الأمل 1985-1990

1- Birgisson, Karl;"UN Good Office Mission in Afganistan and Pakistan" in Durch (ed) op. 299-313.
2- Falk,r., Kim..s. and Mendiovritz,s. (eds); The UN and A Just World Order Westview Press. Boulder,

Col., 1991

3- Fortna, Virginia Page; "UN Transition Ass stance Groupe in Namibia"., in Durch, op. cit. pp. 353-375.

4- "UN Angola Verification Mission I, in Durch,op. cit pp. 376-387.

5- James, Alan, Peacekeeping in International Politics, Macmillan, London, 1990

6- Lieu, F.T,. UN Peace Keeping in International Politics, Macmillan, London, 1990

7- Rikhye, I. and Skjelsbaek, k. (eds) The UN and the Peacekeeping; Results Limitation and Prospects) The Lessons of 40 years of Experience, Macmillan International Peace Academy. 1990

8- Smith, Brian; UN Iran-Irag Military Observer Group, in: Durch, Op Cit pp. 237-257

9- and Darch W.;"UN Observer Group in Central America" in; Durch (ed) op. cit pp. 436-426.

10- United Nations: Basic Facts.. op cit 1992 PP. 27-76.

11- United Nations, The Blue Hamlets op. cit: 1990

الفصل التاسع: الغزو العراقي للكويت والفرصة الضائعة

أولا: باللغة العربية:

1- حسن نافعة «الأمم المتحدة وأزمة الخليج، ودراسة حالة في نظام الأمن الجماعي، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة 1991

2- حسن نافعة «الأمن الجماعي بين الواقع والأسطورة: قضايا للمناقشة»، في حسن نافعة (محرر) الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1994

3- حسن نافعه «ردود الفعل الدولية إزاء الغزو (العراقي للكويت)» في الغزو العراقي للكويت (ندوة بحثية)، عالم المعرفة، عدد خاص (195)، مارس 1995

4- عبد العزيز سرحان، الغزو العراقي للكويت، 1991

5- عبد العزيز سرحان، مصير الأمم المتحدة بعد أزمة الخليج: احترام الشرعية الدولية أم الانزلاق نحو الهيمنة الأمريكية، القاهرة، 1992

6- مارسيل ميرل، أزمة الخليج والنظام العالمي الجديد، ترجمة حسن نافعة، دار سعاد الصباح

ثانيا: باللغات الأجنبية:

يوجد عدد ضخم من المراجع حول دور الأمم المتحدة في أزمة الخليج، انظر بعضا منها في البيليوغرافيا المتضمنة في المراجع السابقة وانظر أيضا على وجه الخصوص: 1992

1- Rosenau, J, The UN in a Troubled World, L. Rienner, Boulder, Col, 1992.

2- Schachter, O.,"UN Law in the Gulf Conflict, American Jounal of Internationa Law, Vol. 85, 3. 1991 pp. 452-473

3- Sherry, George L.; The UN Reborn:Conflict Control in the Post Cold Wai World, Council on Foreign Relations, N.Y. 1990.

4- Sur, Serge; La Resolution 687, UNI DIR, Travaux de Recherches no 12, 0.N.U. N.Y. 1992.

5- Vincent, Jack, Support Patterns at the UN, University Press of America LanHam, Md., 1991

6- Verhoeven, Joe; "Etats Allies ou Nations Unies? LONU Face au Conflit Enter, Irak et Kuwait, AFDI Vol xxvi. 1990

7- Weston, B..; Toward Post-Cold War Global Security; A Legal Perspective Waging Peace Series Booklet 32, Santa Barbara, 1992

الفصل العاشر: الأمم المتحدة بعد أزمة الخليج نظام للأمن الجماعي أم لإدارة الفوضى الدولية

أولا: باللغة العربية

1- بطرس غالي: ملحق لخطة السلام: ورقة مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة (3 يناير 1995) ملحق السياسة الدولية، أبريل1995.

2- جميل حسين، «تطوير ممارسات الأمن الجماعي الدولي في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة» في: حسن نافعه (محرر)، الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي، م س ذ. ص 62-158

3- حسن نافعه، الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، كراسات استراتيجية (10)، يوليو، 1992

4- مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، التقرير الاستراتيجي العربي (1994)

ثانيا: باللغات الأجنبية

1- Evans, Gareth; Cooperating for Peace: The Global Agenda For the 1990,s and Beyond, Allen and Unwin, 1993

2- Gardener and Lorenz, Post-Gulf War: Challenges to the UN Collectivc Security: two Views،...... United States Institut of Peace, Washington, D C. 1992.

3- Solarz, S.J, Cambodia and the International Community" F.A,vol 69, no 2, 1990 p. 99-115

4- Urquhart, Brian; "The UN and International Security After the Cold War,"in. Roberts and Kingsbury, op. cit pp. 81-103.

5- United Nations Peace Keeping, Information Notes, UN, New York, Fabruary. 1995.

6- UNA-USA: Report on the Second Annual Peacekeeping Mission (Nov. 2-16, 1993): Western Sahara, Somalia, Mozambique, South AFrica., Executivc. Summary, United Nations Association, New York,

الفصل الحادي عشر: الأمم المتحدة وإعادة ترتيب الأولويات في النظام العالمي الجديد

اعتمدنا بصفة رئيسية-في هذا الفصل-على المراجع التالية:

أولا: باللغة العربية

1- إسماعيل صبري عبد الله، الإطار المؤسسي للجماعة الدولية» في: حسن نافعه (محرر) الأمم

المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي، م. س. ذص 246-268
2- بطرس بطرس غالي: خطة للسلام، السياسة الدولية، العدد ١١٠، أكتوبر 1992،
- ملحق خطة للسلام، السياسة الدولية (ملحق منفصل)، أبريل1995
- خطة للتنمية، السياسة الدولية (ملحق منفصل)، يوليو 1994
- الأبعاد الجديدة لتنظيم الأسلحة ونزع السلاح في فتره ما بعد الحرب الباردة، السياسة الدولية، العدد (47)، يوليو 1993
3- حسن نافعه «الأولويات الدولية المتغيرة في الوطن العربي» في محمد السيد السعيد (محرر)، الوطن العربي والمتغيرات العالمية، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٩١
4- عمران الشافعي، أثر المتغيرات الدولية على المفاوضات الجارية حول قضايا الحد من التسلح:، السياسة الدولية، العدد ١٠١، يوليو ١٩٩١
5- مصطفي سلامة حسين «منظمة الأمم المتحدة بعد الحرب الباردة: احتمالات التغير في المجالين الاقتصادي والاجتماعي» في حسن نافعه: الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنه في النظام الدولي، مرجع سابق، ص 199- 245

ثانيا باللغات الأجنبية

1- Alston, ph. (ed): The UN and Human Rights: A Critical Appraisal, Oxford Unis Press 1992.
2- Baeher, p. and Gordenker; L; The UN in the l990s, St Martin‘s Press, New York 1992
3- Damrosch. Lori Fisler (ed); Enforcing Restraint: Collective, Intervention in Internal Conflicts, Council on Foreign Relations press, New York. 1993
4- Karns, M.p. and Mingst, Karen (eds); The United States and Multilateral، Institutions: Patterns of Chaning Instrumentality and Influence, Routledge, London. 1992
5- Kaufman, Johan and Schrijver, Nico; Changing Global Needs: Expanding Roles, for the UN System, Academic Council on the UN System, Hanover, NH , 1990
6- Levitsky, Melvyn, UN Coordination for a Global Drug Strategy, US Department, of State, Washington D. C. 1990
7- The UN and Nuclear Non-Proliferation, Blue Books Series, vol. III.Dept. of Public Information,1995
8- Verification and the UN: the Role of the Org. in Multilateral Arms Limitatior, and Disarmament Agreements, UN, New York.. 1991
9- Weiss, Thomas and Cambell, Kurt; “Military Humanitorianish” Survival, Vol. 33, No5, Sep/oct. 1991 pp. 451-465.

الباب الرابع
الخاتمة
الأمم المتحدة إلى أين؟

أولا: باللغة العربية

١- أحمد الرشيدي: «تطوير الاختصاص الإفتائي لمحكمة العدل الدولية كمدخل لتعزيز دور الأمم

المتحدة بعد الحرب الباردة»، في حسن نافعه (محرر) الأمم المتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدولي، م. س. ذ، ص 159- 179

2- حسن نافعه، إصلاح الأمم المتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 3

3- صلاح الدين عامر، «دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات العالمية، في حسن نافعة (محرر): الأمم المتحدة في ظل التحولات...، م. س. ذ. ص 180-198

4- نبيل العربي تطوير الأمم المتحدة، آفاق المستقبل»، في حسن نافعه (محرر)، المصدر نفسه، ص269-287

ثانيا باللغات الأجنبية

1- Berterand Maurice; The Third Generation World Orgnization, Martinus. Nijhoff, Dordrecht. . 1989

2- Browne M., UN Reform: Issues For Congress, Congressional Research Service. Washington D.C. 1988

3- Damrosch, L.f. and Scheffer, D. (eds), Law and Force in the New International, Order, West View Press. 1991

4- D 'Orville, Hans and, Najman, D., "A New System to Finance the UN.,"Security Dialogue, vol 2(2),june 1994. pp.135-144

5- Lyons, G.M. and Mastanduno M., Beyond Westphalia: International، Intervention, State Sovereignty and the Future of International Society, Dartmouth College, The RockeFeller Center, 1992

6- Nordic UN Project, 1- The UN in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective: Final Report. 2- The UN: Issues and Options: Five Studies Commissioned by the Nordic UN Project, Distributed by, Almiquist & Wiksell International, Stokholm. 1991

7- Urquhart, B. and Childers, Towards a More Effective United Nations, Dag, Hammarskjold Foundation, Uppsala. 1992

8- Weston, B.H, Toward Post-Cold Global Security. op. cit

9- Wilenski, Peter, "The Structure of the UN in the Post-Cold War Period, in Roberts & Kingsbury (eds) op. Cit. pp 437-467.

الملاحق

ملحق رقم (1)

أعضاء "الأمم المتحدة" حتى 1993/7/31

م	الدولـــــــــــــــــــــة	تاريخ العضوية	حصتها في الميزانية%	ملاحظات
1	أفغانستان	19 نوفمبر 1946	0.01	
2	البانيا	14 ديسمبر 1955	0.01	
3	الجزائر	8 أكتوبر 1962	0.16	
4	اندورا	28 يوليو 1993	0.01	
5	انجولا	14 ديسمبر 1976	0.01	
6	انيتجوا وبربودا	11 نوفمبر 1981	0.01	
7	الأرجنتين	24 أكتوبر 1945	0.57	دولة مؤسسة
8	أرمينيا	2 مارس 1992	0.13	
9	استراليا	1 نوفمبر 1945	1.51	دولة مؤسسة
10	النمسا	14 ديسمبر 1955	0.75	
11	اذربيجان	2 مارس 1992	0.22	
12	جزر البهاما	18 سبتمبر 1973	0.02	
13	البحرين	21 سبتمبر 1971	0.03	
14	بنجلادش	17 سبتمبر 1974	0.01	
15	بربادوس	9 ديسمبر 1966	0.01	
16	روسيا البيضاء (بيلاروس)	24 أكتوبر 1945	0.48	دولة مؤسسة (*)
17	بلجيكا	27 ديسمبر 1945	1.06	دولة مؤسسة
18	بيليز Belize	25 سبتمبر 1981	0.01	
19	بنين	20 سبتمبر 1960	0.01	"داهومي" سابقا
20	بموتان Bhutan	21 سبتمبر 1971	0.01	
21	بوليفيا	14 نوفمبر 1945	0.01	دولة مؤسسة
22	البوسنة والهرسك	22 مايو 1992	0.04	
23	بوتسوانا	17 أكتوبر 1966	0.01	
24	البرازيل	24 أكتوبر 1945	1.59	دولة مؤسسة
25	بروناي دار السلام	21 سبتمبر 1984	0.03	
26	بلغاريا	14 ديسمبر 1955	0.13	
27	بوركينافاسو	20 سبتمبر 1960	0.01	"فولتا العليا" سابقا
28	بوروندي	18 سبتمبر 1962	0.01	
29	كمبوديا	14 ديسمبر 1955	0.01	
30	الكامرون	20 سبتمبر 1960	1.01	
31	كندا	9 نوفمبر 1945	3.11	دولة مؤسسة
32	الرأس الأخضر	16 سبتمبر 1975	0.01	
33	جمهورية افريقيا الوسطى	20 سبتمبر 1960	0.01	
34	تشاد	20 سبتمبر 1960	0.01	

(*) أخطرت الأمم المتحدة في 19 سبتمبر 1991 بأنها غيرت اسمها من روسيا البيضاء Byelorussia إلى بيلاروس Belarus

م	الدولـــــــــــــــــــــــة	تاريخ العضوية	حصتها في الميزانية %	ملاحظات
35	شيلي	24 أكتوبر 1945	0.08	دولة مؤسسة
36	الصين	24 أكتوبر 1945	0.77	دولة مؤسسة
37	كولومبيا	5 نوفمبر 1945	0.13	دولة مؤسسة
38	جزر القمر	10 نوفمبر 1975	0.01	
39	كالكونغو	20 سبتمبر 1960	0.01	
40	كوستاريكا	2 نوفمبر 1945	0.01	دولة مؤسسة
41	ساحل العاج	20 سبتمبر 1960	0.02	
42	كرواتيا	22 مايو 1992	0.13	
43	كوبا	24 أكتوبر 1945	0.09	دولة مؤسسة
44	قبرص	20 سبتمبر 1960	0.02	
45	جمهورية تشيخيا	19 يناير 1993	0.27	(*)
46	جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية	17 سبتمبر 1991	0.05	
47	الدانمارك	24 أكتوبر 1945	0.65	
48	جيبوتي	20 سبتمبر 1977	0.01	
49	دومينيكا Dominica	18 ديسمبر 1978	0.01	
50	جمهورية الدومينكان	24 أكتوبر 1645	0.02	دولة مؤسسة
51	الاكوادور	21 ديسمبر 1945	0.03	دولة مؤسسة
52	مصر	24 أكتوبر 1945	0.07	دولة مؤسسة
53	السلفادور	24 أكتوبر 1945	0.01	دولة مؤسسة
54	غينيا الاستوائية	12 نوفمبر 1968	0.01	
55	اريتريا	28 مايو 1993	0.01	
56	استونيا	17 سبتمبر 1991	0.07	
57	اثيوبيا	13 نوفمبر 1945	0.01	دولة مؤسسة
58	اتحاد دول ميكرونيزيا	17 سبتمبر 1991	0.01	
59	فيجي	13 أكتوبر 1970	0.01	
60	فنلندا	14 ديسمبر 1955	0.57	
61	فرنسا	24 أكتوبر 1945	6	دولة مؤسسة
62	الجابون	20 سبتمبر 1960	0.02	
63	جامبيا	21 سبتمبر 1965	0.01	
64	جورجيا	31 يوليو 1992	0.21	
65	ألمانيا	18 سبتمبر 1973	8.93	
66	غانا	8 مارس 1957	0.01	
67	اليونان	25 أكتوبر 1945	0.35	
68	جرينادا	17 سبتمبر 1974	0.01	
69	جواتيمالا	21 نوفمبر 1945	0.02	
70	غينيا الاستوائية	12 ديسمبر 1958	0.01	
71	غينيا - بيساو	14 سبتمبر 1974	0.01	
72	جوبانا	20 سبتمبر 1966	0.01	
73	هاييتي	24 أكتوبر 1945	0.01	

(*) كانت حتى 93/1/1 جزءا من تشيكوسلوفاكيا وهي دولة مؤسسة .

م	الدولـــــــــــــــــــــــة	تاريخ العضوية	حصتها في الميزانية %	ملاحظات
74	هندوارس	17 ديسمبر 1945	0.01	دولة مؤسسة
75	المجر (هنغاريا)	14 ديسمبر 1955	0.18	
76	ايسلنده	19 نوفمبر 1946	0.03	
77	الهند	30 أكتوبر 1945	0.36	دولة مؤسسة
78	اندونيسيا	28 سبتمبر 1950	0.16	(*)
79	ايران	24 أكتوبر 1945	0.77	دولة مؤسسة
80	العراق	21 ديسمبر 1945	0.13	
81	ايرلنده	14 ديسمبر 1955	0.18	
82	اسرائيل	11 مايو 1949	0.23	
83	ايطاليا	14 ديسمبر 1955	4.29	
84	جامايكا	18 سبتمبر 1962	0.01	
85	اليابان	14 ديسمبر 1956	12.45	
86	الأردن	14 ديسمبر 1956	0.01	
87	كازاخستان	2 مارس 1992	0.35	
88	كينيا	16 ديسمبر 1963	0.01	
89	الكويت	14 مايو 1963	0.25	
90	كيرجستان	2 مارس 1992	0.06	
91	جمهورية لاوس الشعبية الديمقراطية	14 ديسمبر 1955	0.01	
92	لاتفيا	17 سبتمبر 1991	0.13	
93	لبنان	24 أكتوبر 1945	0.01	دولة مؤسسة
94	ليسوتو	17 أكتوبر 1966	0.01	
95	ليبريا	2 نوفمبر 1945	0.01	
96	ليبيا	14 ديسمبر 1955	0.24	
97	ليشتنشتين	18 سبتمبر 1990	0.01	
98	ليتوانيا	17 سبتمبر 1991	0.15	
99	لوكسمبورج	24 أكتوبر 1945	0.06	دولة مؤسسة
100	مدغشقر	20 سبتمبر 1960	0.01	
101	ملاوي	1 ديسمبر 1964	0.01	
102	ماليزيا	17 سبتمبر 1957	0.12	(1)
103	مالديف	21 سبتمبر 1965	0.01	
104	ماليزيا	18 سبتمبر 1960	0.01	
105	مالطا	1 ديسمبر 1964	0.01	
106	جزر مارشال	17 سبتمبر 1991	0.01	
107	موريتانيا	27 أكتوبر 1961	0.01	
108	موريشيوس	24 أبريل 1968	0.01	
109	المكسيك	7 نوفمبر 1945	0.88	دولة مؤسسة
110	مولدوفيا	2 مارس 1992	0.15	
111	موناكو	28 مايو 1993	0.01	
112	منغوليا	27 أكتوبر 1961	0.01	
113	المغرب	12 نوفمبر 1956	0.03	

(*) أعلنت انسحابها في 65/1/25 وتراجعت في 1966/9/19 .

(1) كان الاسم الأصلي لهذه الدولة "اتحاد الملايا" الذي قبل عضوا في الأمم المتحدة في 17 سبتمبر 1957 وفي 16 سبتمبر 1963 تغير اسمه إلى "ماليزيا" بعد أن انضم إلى هذا الاتحاد عدة جزر من بينها سنغافورة ثم استقلت سنغافورة في 9 أغسطس 1965 ، وأصبحت دولة عضوا بالأمم المتحدة في 21 سبتمبر 1965 .

م	الدولـــــــــة	تاريخ العضوية	حصتها في الميزانية %	ملاحظات
114	موزامبيق	16 سبتمبر 1975	0.1	
115	ميانمار	19 أبريل 1948	0.1	"بورما" سابقا
116	ناميبيا	23 أبريل 1990	0.1	
117	نيبال	14 ديسمبر 1955	0.1	
118	هولنده	10 ديسمبر 1945	1.5	دولة مؤسسة
119	نيوزلنده	24 اكتوبر 1945	0.24	دولة مؤسسة
120	نيكاراجوا	24 اكتوبر 1945	0.1	دولة مؤسسة
121	النيجر	20 سبتمبر 1960	0.1	
122	نيجيريا	7 اكتوبر 1960	0.2	دولة مؤسسة
123	النرويج	27 نوفمبر 1945	0.55	
124	عمان	7 اكتوبر 1971	0.03	
125	باكستان	30 سبتمبر 1974	0.06	
126	بنما	13 نوفمبر 1945	0.02	دولة مؤسسة
127	بابوا – غينيا الجديدة	10 اكتوبر 1975	0.01	
128	باراجواي	24 اكتوبر 1945	0.02	دولة مؤسسة
129	بيرو	31 اكتوبر 1945	0.06	دولة مؤسسة
130	الفلبين	24 اكتوبر 1945	0.07	دولة مؤسسة
131	بولنده	24 اكتوبر 1945	0.47	دولة مؤسسة
132	البرتغال	14 ديسمبر 1955	0.2	
133	قطر	21 سبتمبر 1971	0.05	
134	جمهورية كوريا	17 سبتمبر 1991	0.69	
135	رومانيا	14 ديسمبر 1955	0.17	
136	روسيا الاتحادية	24 اكتوبر 1945	6.71	دولة مؤسسة (*)
137	رواندا	18 سبتمبر 1962	0.01	
138	سانت كيتز ونيفيز	23 سبتمبر 1983	0.01	
139	سانت لوسيا	18 سبتمبر 1989	0.01	
140	سانت فنسنت وجرينادين	16 سبتمبر 1980	0.01	
141	ساموا	15 ديسمبر 1976	0.01	
142	سان مارينو	2 مارس 1992	0.01	
143	ساو تاومي والبرنسيب	16 سبتمبر 1975	0.01	
144	السعودية العربية	24 اكتوبر 1945	0.96	دولة مؤسسة
145	السنغال	28 سبتمبر 1960	0.01	
146	سيشيل	21 سبتمبر 1976	0.01	
147	سيراليون	27 سبتمبر 1961	0.01	
148	سنغافورة	21 سبتمبر 1965	0.12	
149	جمهورية سلوفاكيا	19 يناير 1993	0.27	(**)
150	سلوفينيا	22 مايو 1992	0.09	(***)
151	جزر سولومون	19 سبتمبر 1978	0.01	
152	الصومال	20 سبتمبر 1960	0.01	
153	جنوب أفريقيا	7 نوفمبر 1945	0.41	دولة مؤسسة

* وريثة الاتحاد السوفييتي سابقا .

** انفصلت عن تشيكوسلوفاكيا وأصبحت دولة مستقلة في 1993/7/1 .

*** كانت احدى جمهوريات يوغوسلافيا السابقة .

م	الدولـــــــــــــــــــــــــــة	تاريخ العضوية	حصتها في الميزانية %	ملاحظات
154	اسبانيا	14 ديسمبر 1955	1.98	
155	سري لانكا	14 ديسمبر 1955	0.01	
156	السودان	12 نوفمبر 1956	0.01	
157	سورينام	4 ديسمبر 1975	0.01	
158	سوازيلاند	24 سبتمبر 1968	0.01	
159	السويد	19 نوفمبر 1946	1.11	دولة مؤسسة
160	سوريا	24 اكتوبر 1945	0.04	
161	طاجاكستان	2 مارس 1992	0.05	
162	تايلاند	16 ديسمبر 1946	0.11	
163	مقدونيا	8 ابريل 1993		(*)
164	توجو	20 سبتمبر 1960	0.01	
165	ترينيدادوتوباجو	18 سبتمبر 1962	0.05	
166	تونس	12 نوفمبر 1956	0.03	
167	تركيا	24 اكتوبر 1945	0.27	دولة مؤسسة
168	تركمنستان	2 مارس 1992	0.06	
169	أوغندة	25 اكتوبر 1962	0.01	
170	اوكرانيا	24 اكتوبر 1945	1.87	دولة مؤسسة
171	دولة الامارات العربية المتحدة	9 ديسمبر 1971	0.21	
172	المملكة المتحدة وايرلنده الشمالية	24 اكتوبر 1945	5.02	دولة مؤسسة
173	جمهورية تنزانيا المتحدة	14 ديسمبر 1961	0.01	
174	الولايات المتحدة الأمريكية	24 اكتوبر 1945	25	دولة مؤسسة
175	اوروجواي	14 ديسمبر 1945	0.04	
176	اوزبكستان	2 مارس 1992	0.26	دولة مؤسسة
177	فانواتو Vanuatu	15 سبتمبر 1981	0.01	
178	فنزويلا	15 نوفمبر 1945	0.49	دولة مؤسسة
179	فيتنام	20 سبتمبر 1977	0.01	
180	اليمن	30 سبتمبر 1947	0.01	
181	يوغوسلافيا	24 اكتوبر 1945	0.16	1-
182	زائير	20 سبتمبر 1960	0.01	
183	زامبيا	1 ديسمبر 1964	0.01	
184	زيمبابوي	25 أغسطس 1980	0.01	

(*) إحدى جمهوريات يوغوسلافيا السابقة .

(1) في الأصل دولة مؤسسة . ولكن رفضت الجمعية العامة اعتبار اتحاد جمهوريتي الصرب والجبل الأسود وريثاً لدولة يوغوسلافيا السابقة وطالبته بالتقدم بطلب عضوية جديد . ولذلك تعتبر" جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية اشتراكية" مستبعدة حاليا من المشاركة في أعمال الأمم المتحدة .

ملحق رقم (2)

قائمة بأسماء الذين تولوا منصب الأمين العام للأمم المتحدة

م	الاســــــم	الدولــــة	بداية تولي المنصب	تاريخ انتهاء الولاية	
1	تريجفي لي	النرويج	1 فبراير 1953	10 ابريل 1953	كان قد تقدم باستقالته في 10 نوفمبر 1952
2	داج همرشولد	السويد	10 ابريل 1953	17 سبتمبر 1961	قتل في حادث طائرة سقطت فوق روديسيا الشمالية .
3	بوثانت	بورما (حالياميانمار)	3 نوفمبر 1961	31 ديسمبر 1971	شغل المنصب ولايتين كاملتين .
4	كورت فالدهايم	النمسا	1 يناير 1972	31 ديسمبر 1981	شغل المنصب ولايتين كاملتين .
5	خافيير بيريز دي كويلاز	بيرو	1 يناير 1982	31 ديسمبر 1991	شغل المنصب ولايتين كاملتين .
6	بطرس بطرس غالي	مصر	1 يناير 1992	ـــــــ	

ملحق رقم (3)

عـــــدد مـــــرات استخدام الفيتو (1946-1992)

الفتـــــــرة	الاتحاد السوفييتي	الولايات المتحدة	المملكة المتحدة	فرنسا	الصين	المجموع
1955-1946	75	صفر	صفر	2	1	78
1965-1956	26	صفر	3	2	صفر	31
1975-1966	7	12	8	2	2	31
1985-1976	6	34	11	9	صفر	60
1992-1986	صفر	23	18	3	صفر	44
المجموع	114	79	40	18	3	

المؤلف في سطور:

د. حسن السيد نافعة

* أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية-جامعة القاهرة.

* من مؤلفاته:

- «تجربة الاشتراكية الديمقراطية في فرنسا»-مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام.

- «مصر والصراع العربي الإسرائيلي» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1984.

- العرب واليونسكو سلسلة «عالم المعرفة»، 1989.

- معجم النظم السياسية الليبرالية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية

- مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة 1991.

كتب مترجمة (عن الفرنسية):

- «سوسيولوجيا العلاقات الدولية»، دار المستقبل العربي، القاهرة 1986.

- «أزمة الخليج والنظام العالمي الجديد»، دار سعاد الصباح، القاهرة 1993.

تحرير وإشراف:

- «المجتمع الدولي والقضية الفلسطينية»، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1993.

- «الأمم المتحدة والتحولات الجارية في النظام الدولي»، مركز البحوث والدراسات. السياسية، جامعة القاهرة،1994.



التصوير الشعبي العربي

تأليف:

د. أكرم قانصو

هذا الكتاب

يحتفل العالم بمرور نصف قرن على نشأة منظمة «الأمم المتحدة»، بعد أن طرأت على النظام الدولي تحولات كبرى في أعقاب سقوط وتفكك المعسكر الاشتراكي ثم الاتحاد السوفييتي نفسه. وفي هذا السياق تثور تساؤلات كثيرة. ولما كانت هذه المنظمة قد نمت وترعرعت في إطار الحرب الباردة، فمن الطبيعي أن يثور التساؤل عن قدرتها على الاستمرار في مهامها الخطيرة بعد انتهاء الحرب الباردة، وسقوط المعسكر الاشتراكي، وقيام أوضاع جديدة في النظام الدولي.

وكان الدور الخطير الذي لعبه مجلس الأمن في أثناء أزمة الخليج الثانية قد أطلق العنان لآمال وتوقعات ضخمة حول «نظام عالمي جديد»، تلعب فيه الأمم المتحدة الدور الرئيسي للدفاع عن الشرعية الدولية. وبين هذه الطموحات والآمال، راحت الأمم المتحدة تبحث لنفسها عن طريق خاص بها.

والهدف من هذا الكتاب-الذي يصدر من «عالم المعرفة» إسهاما في الاحتفال بهذه المناسبة المهمة-هو مساعدة القارئ العربي على فهم هذه المنظمة فهما صحيحا وواعيا، يعينه على إدراك طبيعتها وأسلوب عملها، ومظاهر قوتها وضعفها، وميادين نجاحاتها أو إخفاقاتها، وأهم إيجابياتها وسلبياتها، والمقترحات والأفكار الرامية إلى تطويرها أو إصلاحها.